

Advies

Van: Regiegroep Datum: 11 mei 2022
Aan: Adviescommissie Jeugdhulp
Onderwerp: Advies van de regiegroep aan de Adviescommissie Jeugdhulp

Beste Adviescommissie Jeugdhulp,

De juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener. Dat is wat we kinderen, jeugdigen en gezinnen met een ondersteuningsvraag gunnen. Gemeenten en ketenpartners hebben samen de taak en verantwoordelijkheid om dit te realiseren. Dat vraagt om partnerschap en vertrouwen. Ondanks het feit dat veel dingen goed gaan, hebben gemeenten en ketenpartners de afgelopen periode ook veel discussie gevoerd. Dat heeft soms tot verwijdering geleid en het vertrouwen is onder druk komen te staan. Wat alle betrokkenen echter gemeenschappelijk hebben is de zorg en wens voor een goed functionerend jeugdhulplandschap.

De tien Groningse gemeenten hebben eind 2021 een gezamenlijke regiovisie opgesteld, waarin op hoofdlijnen is beschreven wat er nodig is om te komen tot een beter functionerend jeugdhulplandschap. Kern daarin is het belang van samenwerking en partnerschap. De afgelopen periode hebben gemeenten en ketenpartners met elkaar gekeken wat ervoor nodig is om het eerdergenoemde doel – de juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener – te realiseren. Dat hebben we gedaan in de vorm van ontwikkeltafels. Een ontwikkeltafel is een groep mensen vanuit gemeenten, ketenpartners en (ouders van) cliënten die zich buigen over één actuele opgave in de jeugdhulp in onze regio en daar een advies over uitbrengen. Elke ontwikkeltafel heeft een advies opgeleverd. Deze adviezen concretiseren de regiovisie. Naast het concretiseren van de regiovisie, heeft deze wijze van samenwerken middels ontwikkeltafels ook bijgedragen aan het herstel van vertrouwen (en daarmee ook aan het bouwen aan een basis voor samenwerking en partnerschap).

De regiegroep – bestaande uit experts uit gemeenten, jeugdhulp, onderwijs, kennisinstituten/wetenschap en cliënten – stelde de opdracht voor de ontwikkeltafels vast en brengt in dit advies resultaten samen. Voor u ligt het advies dat de regiegroep heeft opgesteld, waarbij voortgebouwd is op de adviezen van de verschillende ontwikkeltafels. In voorliggend advies is achtereenvolgens aandacht voor:

1. de context waarin dit advies tot stand is gekomen;
2. de reactie van de regiegroep op de adviezen van de verschillende ontwikkeltafels;
3. een voorstel voor het vervolgproces de randvoorwaarden die nodig zijn om stappen voorwaarts te blijven zetten;
4. een voorstel voor het komen tot een passende governance-structuur.

Het voeren van gesprekken over inhoudelijke thema's gericht op verbeteringen en concretisering van de regiovisie draagt, zo was de hoop en dat is ook gebleken, bij aan het hernieuwen en opbouwen van vertrouwen. Het bestek van de ontwikkeltafels is echter niet voldoende om alle knelpunten weg te werken. Er is een waardevolle (en soms ook moeizame) eerste stap voorwaarts gezet. Vervolgstappen zijn nodig om verder te bouwen aan het vertrouwen en invulling te geven aan partnerschap, waarbij expliciet aandacht nodig is voor het betrekken van de mensen en partijen die geen directe rol hadden in de ontwikkeltafels maar wel deel uitmaken van het Gronings jeugdhulplandschap.

We vragen uw steun en vertrouwen om op de ingeslagen weg verder te gaan. Hierna doen wij, de regiegroep, daarvoor een aantal voorstellen.

Namens de regiegroep bestaande uit: Andrea Bergsma (gemeenten), Danielle Jansen (wetenschap), Geth Kuin (welzijn), Heidi Bolt (gemeenten), Jakko Zwartsenburg (gemeenten), Jan Houwing (onderwijs), Jan Lunshof (jeugdhulp), Karin van den Berg (jeugdhulp), Martine Brouwer (cliënten), Nathalie Kramers (gecertificeerde instellingen), Renate Veenstra (gemeenten), René Dalmolen (gemeenten), Rob Kah (welzijn) en Trea Veldema (jeugdhulp)

HOOFDSTUK 1

Context

De tien Groningse gemeenten hebben, passend binnen het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO), een gezamenlijke regiovisie opgesteld. Deze regiovisie is eind 2021 en begin 2022 aan de gemeenteraden voorgelegd. De regiovisie beschrijft de richting die de gemeenten willen inslaan voor het creëren van een duurzaam en dekkend jeugdhulplandschap voor de Groningse jeugdhulpregio. Belangrijke aspecten binnen de regiovisie zijn samenwerking en partnerschap.

Gedurende de ontwikkeling van de regiovisie heeft overleg plaatsgevonden met ketenpartners en zijn bijeenkomsten georganiseerd. Het heeft er niet toe kunnen leiden dat een aantal aanbieders van jeugdhulp geen zorgen meer hebben over de invulling ervan. Om die reden hebben de tien gemeenten besloten om voor een aantal thema's waarop inhoudelijke verbetering en/of concretisering van de ambitie nodig is ontwikkeltafels in te richten waaraan experts van ketenpartners en gemeenten gezamenlijk werken aan de gemeenschappelijke opgave waar de jeugdhulpregio voor staat.

Zes thema's, zes ontwikkeltafels

Op 10 november 2021 is het voornemen om te werken met ontwikkeltafels in een werkconferentie gedeeld en besproken met vertegenwoordigers van ketenpartners. De volgende thema's zijn geselecteerd om middels ontwikkeltafels nader uit te diepen¹:

- Toegang via verschillende verwijzers
- Preventie
- Afbakening van en realiseren van een dekkend zorglandschap
- Data en monitoring
- Aansluiting jeugdhulp en onderwijs
- Administratieve lasten

Per ontwikkeltafel is een opdracht geformuleerd door de regiegroep. Voor een overzicht van de opdrachtformuleringen, zie bijlage 1.

Kader waarin gewerkt wordt in de ontwikkeltafels

In de projectinrichting is het kader geschetst waarbinnen de ontwikkeltafels zijn ingericht. Deze kaders zijn als volgt geformuleerd:

- Voor de ontwikkeltafels geldt de regiovisie als kader waarbinnen wordt gediscussieerd en gewerkt. Het werk aan de ontwikkeltafels bestaat uit verder invulling geven aan c.q. concretiseren van de regiovisie. Aan de ontwikkeltafels wordt gewerkt aan inhoudelijke voorstellen van hetgeen de regiovisie beoogt. Dat betekent dat er geen onderhandelingen plaatsvinden, maar gezocht wordt naar oplossingen die de hulp aan jeugdigen en hun gezinnen verbetert.
- De regiegroep bepaalt de inhoudelijke opdracht voor elk van de ontwikkeltafels, en geeft daarbij een aantal wensen mee en stuurt – waar dat nodig is – tussendoor bij.

¹ Aanvankelijk was 'Samenwerking en governance' ook een aparte ontwikkeltafel. De regiegroep heeft de keuze gemaakt om dit vraagstuk zelf op te pakken, aangezien de opbrengsten van de ontwikkeltafels vaak ook raken aan vraagstukken rond samenwerking en governance.

- Naast de implementatie van de regiovisie werken de Groningse gemeenten ook aan nieuw inkoopbeleid. Het inkoopbeleid en -proces staan op zichzelf. Het inkoopbeleid speelt geen rol op de ontwikkeltafels, waarbij helder is dat keuzes met betrekking tot de inkoop van invloed kunnen zijn op thema's als bijvoorbeeld dekkend zorglandschap of administratieve lasten. Inkoop en het hybride model beschouwen we als gegeven waarmee we te maken hebben tijdens de discussies aan de ontwikkeltafels.
- Het resultaat van ontwikkeltafels wordt neergelegd in een advies aan Adviescommissie Jeugdhulp. In de Adviescommissie Jeugdhulp zitten alle portefeuillehouders Jeugdhulp van de Groninger gemeenten. De Adviescommissie Jeugdhulp bespreekt haar conclusies over het advies met bestuurders uit de jeugdhulp, waarmee de afgelopen periode ook het overleg over de regiovisie is gevoerd.

Parallel aan het proces van de ontwikkeltafels zijn gesprekken gevoerd (en worden nog gesprekken gevoerd) onder leiding van Jan Menting (Zorg voor de Jeugd). Deze gesprekken zijn primair gericht op het herstel van het vertrouwen tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

Ontwikkeltafels en rol van de regiegroep

Om de ontwikkeltafels een gezamenlijk traject te laten zijn van gemeenten, ketenpartners en cliënten is een regiegroep ingesteld die bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, ketenpartners, cliënten en kennisinstututen/wetenschap. De regiegroep stelde de opdrachten voor de ontwikkeltafels vast, stuurde gedurende het traject de ontwikkeltafels bij waar dat nodig was en bundelde de resultaten van de verschillende ontwikkeltafels. De regiegroep zag voor zichzelf een rol in het komen tot een advies rond samenwerking en governance. Met het opleveren van voorliggend advies heeft de regiegroep haar taak uitgevoerd en is haar opdracht afgerond.

De regiegroep is vijf keer bij elkaar gekomen (voorafgaand, tijdens en na afloop van de ontwikkeltafels), grotendeels in de vorm van fysieke bijeenkomsten. Er zijn met elke ontwikkeltafel in totaal drie digitale gesprekken gevoerd, waarbij elk gesprek twee uur duurde. Voor een overzicht van de planning van de bijeenkomsten van de regiegroep en ontwikkeltafels, zie bijlage 2. Adviesbureau Berenschot fungeerde als gespreksleider en penvoerder voor zowel de regiegroep als de ontwikkeltafels.

HOOFDSTUK 2

Reactie van de regiegroep op de adviezen van de verschillende ontwikkeltafels

Elk van de ontwikkeltafels heeft een advies opgeleverd. Deze adviezen zijn in bijlage 3 terug te vinden. In wat volgt wordt eerst een aantal algemene reflecties van de regiegroep op de opbrengsten van de ontwikkeltafels gedeeld. Vervolgens wordt een bondige reactie gegeven per ontwikkeltafel.

Onder hoge tijdsdruk zijn eerste stappen voorwaarts gezet

In korte tijd zijn vele gesprekken gevoerd, zowel aan de ontwikkeltafels als bij de regiegroep. De adviezen van zowel de ontwikkeltafels als de regiegroep zijn onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen. Dat had voordelen, bijvoorbeeld omdat er weinig tijd zat tussen de sessies en er snel voortgebouwd kon worden op datgene wat in een vorige sessie was besproken. Bovendien dwong het om keuzes te maken in welk thema besproken wordt en ook om vooruitgang te boeken. Tezelfdertijd had de tijdsdruk ook als nadelen dat er onvoldoende tijd was om een zaken uit te diepen, nuances aan te brengen en het advies ook echt 'als groep' vast te stellen. Dat laatste had een extra impuls kunnen geven aan de samenwerking.

Vanwege de snelheid van handelen die nodig was binnen de beperkte termijn was er geen ruimte om een eindgesprek te voeren in iedere ontwikkeltafel over het eindconcept dat naar de regiegroep is gestuurd. Op basis van de reacties die zijn ontvangen op het voorlaatste concept is de verwachting gerechtvaardigd dat de zes adviezen de rode draden weergeven van de gesprekken die zijn gevoerd, al betekent dat niet dat iedereen het ook eens is met elke zin van een advies.

Langs de lijn van de inhoud bouwen aan vertrouwen en dat was niet altijd makkelijk

Ondanks (en misschien ook wel deels dankzij) de hoge tijdsdruk is in korte tijd veel vooruitgang geboekt; zowel ten aanzien van het komen tot inhoudelijke oplossingen voor actuele opgaven als het herwinnen van het vertrouwen in elkaar. Het werken langs de lijn van de inhoud helpt om te komen tot beter begrip voor elkaar en elkaars standpunten, en daarmee ook tot meer vertrouwen. Deelnemers aan de ontwikkeltafels hebben het aangedurfd om met elkaar in gesprek te gaan, ook als ze elkaar nog niet kenden en ook als de vertrouwensrelatie broos was.

Dat was zeker niet altijd makkelijk: verschillende gesprekken aan ontwikkeltafels verliepen – zeker in het begin – stroef en naarmate de tijd vorderde werden gesprekken (meestal) positiever en constructiever. Daarbij waren er grote verschillen tussen ontwikkeltafels: waar, bijvoorbeeld, de ontwikkeltafel rond data en monitoring van begin af aan vlot liep, waren de gesprekken aan de ontwikkeltafel aansluiting jeugdhulp-onderwijs soms ook stroef. Daarin speelde het thema zelf een rol, maar ook de mate waarin deelnemers bekend waren met elkaar. Er ligt een voorzichtige basis om de komende periode stappen voorwaarts te blijven zetten tussen gemeenten, ketenpartners, cliënten en kennisinstellingen/wetenschap. Het is belangrijk aandacht te hebben voor het betrekken van partijen die wel van belang zijn in het zorglandschap maar nu geen actieve rol hadden in de ontwikkeltafels.

De adviezen moeten nader geconcretiseerd worden

Zoals eerder aangegeven verschilt de mate waarin ontwikkeltafels erin zijn geslaagd om tot concrete adviezen te komen. Het is zaak om de inhoudelijke adviezen die door de ontwikkeltafels zijn opgeleverd in de toekomst (verder) te concretiseren, bijvoorbeeld door specifieke knelpunten te benoemen waardoor ambities niet worden gerealiseerd. Die concreetheid kon in verschillende adviezen van ontwikkeltafels

nog niet worden bereikt. De complexiteit van de thema's in combinatie met het korte bestek van drie sessies per ontwikkeltafel waren daar debet aan.

De regiegroep kon daar helaas geen actieve rol in spelen omdat er door de beperkte doorlooptijd weinig tot geen tijd was om te sturen op het nader concretiseren van (tussenversies van) adviezen. Daarnaast kan je pas concreet worden als er ook een klimaat van (basis)vertrouwen is en daar hebben de ontwikkeltafels toe bijgedragen.

Rode draden in de adviezen van de ontwikkeltafels

Volgende rode draden vallen de regiegroep op bij de adviezen van de ontwikkeltafels:

1. De ontwikkeltafels geven invulling aan het centrale element van de regiovisie 'samenwerking en partnerschap'

De ontwikkeltafels hadden onder andere als doel om de regiovisie te concretiseren en daarmee ook verdieping op de regiovisie aan te brengen. Dat is ten dele gelukt: de link met de regiovisie is in de ene ontwikkeltafel scherper dan de andere ontwikkeltafel. Er zijn geen adviezen gegeven door de ontwikkeltafels die haaks staan op de regiovisie, waardoor de regiovisie een prima basis biedt om verder op te bouwen. Het proces met ontwikkeltafels geeft invulling aan 'samenwerking' en 'partnerschap', twee centrale elementen in de regiovisie.

2. Cliëntperspectief aan tafel zorgt voor een beter gesprek

Zowel in de regiegroep als in de inhoudelijke ontwikkeltafels zaten (ouders van) cliënten aan tafel. Dat heeft gezorgd voor een verbreding van de inzichten en heeft de kwaliteit van de gesprekken vergroot. Ondanks het feit dat de gesprekken niet altijd makkelijk waren, niet in de minste plaats voor (ouders van) cliënten door de stroom aan beleidstaal, is de nadrukkelijke wens om nu en in de toekomst (ouders van) cliënten direct te betrekken.

3. De thema's van de ontwikkeltafels raken elkaar en vullen elkaar aan, de ambitieniveaus en de mate van concreetheid verschillen

Zoals verwacht raken de thema's van de ontwikkeltafels elkaar. Zo zijn preventie en aansluiting onderwijs-jeugdhulp niet los te zien van elkaar, is (sturen op) het jeugdzorglandschap niet mogelijk zonder data en monitoring, en is toegang een cruciale schakel om te komen tot een dekkend zorglandschap en ook onderdeel van dat zorglandschap. Er zijn forse verschillen tussen de ontwikkeltafels in ambitieniveau – wat is het lonkend perspectief en hoe hoog leg je de lat. Daarnaast zijn sommige adviezen heel concreet – bijvoorbeeld de adviezen van data en monitoring en van administratieve lasten – en moeten andere adviezen juist nog verder geconcretiseerd worden.

4. Niet het 'wat' maar vooral het 'hoe' vraagt aandacht

De ontwikkeltafels maken duidelijk dat al veel dingen goed gaan. Dat moeten we koesteren. Daarnaast zijn vaak al oplossingen beschreven voor knelpunten of opgaven waar we voor staan. Er zijn veel bronnen waarin analyses en knelpunten zijn beschreven. De uitdaging is daarom niet meer om te bedenken wat nodig is, maar om te zorgen dat datgene wat is bedacht "van het papier af komt" en werkelijkheid wordt. De grote hoeveelheid initiatieven maakt het onoverzichtelijk en maakt een versnipperde indruk. Hetzelfde geldt voor het grote aantal bestaande overlegstructuren. Daar een analyse over uitvoeren en schrappen wat overbodig is of niet werkt maakt de inzet effectiever.

5. Pleidooi om, daar waar dat kan, op regionaal niveau op te trekken

De discussie over wat op welke schaal wordt georganiseerd, wordt ook op andere overlegtafels gevoerd. Deze ontwikkeltafels pretenderen niet met *het* antwoord te komen. Wel valt op dat verschillende ontwikkeltafels (meest zichtbaar in de ontwikkeltafel 'Administratieve lasten') concluderen dat de regionale schaal veelal de passende schaal is om met elkaar op te trekken.

6. Meer sturing nodig op het realiseren van overkoepelende randvoorwaarden

Er is een aantal overkoepelende randvoorwaarden, waarvan het bouwen aan partnerschap en

vertrouwen de belangrijkste is, waar meer aandacht en centrale sturing op nodig is. Hier wordt in Hoofdstuk 3 aandacht aan besteed.

Reactie op de opbrengsten van de verschillende ontwikkeltafels

Zoals eerder aangegeven ziet de regiegroep dat er in een kort tijdsbestek veel werk is verzet aan de verschillende ontwikkeltafels. In wat volgt reflecteert de regiegroep op de opbrengsten van de verschillende ontwikkeltafels en benoemt zij aandachtspunten.

1. Toegang via verschillende verwijzers

Aan de ontwikkeltafel is een aantal waardevolle uitgangspunten geëxpliciteerd, waaronder: 'de toegang' bestaat niet, maar is een proces bestaande uit verschillende functies (waaronder preventie en verwijzen) en toegang als middel, niet als doel. Toegang is de schakel naar dekkend zorglandschap en is deels ook onderdeel van dat zorglandschap. Het is goed dat een selectie wordt gemaakt in wat volgens de ontwikkeltafel de kwaliteitscriteria zijn die het meest prioriteit moeten krijgen in de regio Groningen. Het advies moet echter ook nader worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Daarbij is het in ieder geval nodig om concreet te maken welke plek toegang krijgt in het zorglandschap, welke acties precies nodig zijn om te zorgen dat het werkt en hoe de nieuwe aanpak zich onderscheidt van de inzet en aanpak van de afgelopen jaren. De regiegroep adviseert om het advies eerst concreter te maken alvorens de intentie om te werken langs de lijn van (een select aantal) kwaliteitscriteria bestuurlijk te bekrachtigen (en wijkt daarmee af van het advies van de ontwikkeltafel aan de regiegroep).

2. Preventie

Krachtig aan het advies van deze ontwikkeltafel is dat preventie niet gezien wordt als instrument (gelinkt met de systeemwereld) en dat juist de leefwereld centraal is gesteld. Daarop voortbordurend wordt gesteld dat preventie pas effectief is als kinderen, jeugdigen en ouders als vertrekpunt worden genomen. Aandachtspunt is dat er in het advies een tegenstelling lijkt te zijn: preventie dient zo dicht mogelijk rond het kind/jeugdige/gezin en daarmee ook zo lokaal mogelijk te worden georganiseerd en tegelijkertijd roept dit advies op om zoveel als mogelijk regionaal op te trekken ten behoeve van effectieve inzet van mensen en ideeën. De verhouding tussen lokaal/regionaal moet nader worden uitgewerkt, met antwoorden op vragen als: wat moet regionaal worden uitgevoerd, is dit ook goed regionaal uit te voeren en hoe verhoudt het regionaal organiseren/ontwikkelen zich tot de lokale uitvoering? Tot slot dient in algemene zin scherper in kaart te worden gebracht wat de consequenties zijn van dit advies.

3. Afbakening van en realiseren van een dekkend zorglandschap

Deelnemers aan deze ontwikkeltafel zijn erin geslaagd om een eerste stap te zetten in een (tot dan toe) stoeve discussie over het zorglandschap. Het kiezen voor nulplaten als middel om een stap voorwaarts te komen in de gesprekken lijkt goed te werken en de uitdaging wordt om de inzichten uit de nulplaten ook om te zetten in concrete acties. Om te komen tot concrete acties moeten nog forse stappen worden gezet. Daarnaast is in een volgende fase een directe link nodig tussen de ontwikkeltafel rond zorglandschap en de ontwikkeltafel rond data en monitoring, zodat beelden over het zorglandschap ook getoetst en geobjectiveerd kunnen worden. Ook is een directe link nodig met het advies rond samenwerking en governance (netwerksamenwerking heeft wel een governance nodig) en dient nader uitgewerkt te worden hoe de toegang onderdeel uitmaakt c.q. samenhangt met het zorglandschap.

4. Data en monitoring

Deze ontwikkeltafel heeft een helder advies geformuleerd, waarbij de ontwikkeltafel zichzelf ziet als 'duidingstafel' die ook uitleg geeft bij de resultaten en waar de uitvoering ook betrokken wordt bij het duiden van resultaten. De regiegroep heeft er vertrouwen in dat deze manier van werken rond data en monitoring ook een bron kan zijn om partnerschap te voeden. Data en

monitoring staat dan niet meer primair in het teken van controle en beheersing, maar wordt juist gebruikt als middel om elkaar beter te begrijpen en om te kijken of wijzigingen ook het gewenste effect hebben. Dit draagt bij aan het realiseren van een lerend jeugdstelsel. De regiegroep onderschrijft het advies en voegt eraan toe dat kennisinstituten/wetenschap een grotere rol kunnen spelen dan nu is voorgesteld door de ontwikkeltafel.

5. Aansluiting jeugdhulp en onderwijs

De constatering dat de samenwerking tussen cliënten, gemeenten, onderwijs, jeugdhulp en kennisinstituten/wetenschap (vijfhoek) beter kan en moet is de winst van deze ontwikkeltafel. Er is echter nog maar in beperkte mate een nieuwsgierigheid naar de ander tot stand gekomen. Dit zal ook in de toekomst tijd en aandacht vragen. Een eventueel vervolg op deze ontwikkeltafel dient zorgvuldig te worden uitgewerkt. En dan gaat het in ieder geval om de volgende punten: hoe de samenwerking in de vijfhoek bestuurlijk bekrachtigd kan worden, of dit een aparte ontwikkeltafel moet blijven (en/of er beter aangesloten kan worden op de bestaande overlegstructuren), hoe jongerenperspectief én ouderperspectief worden meegenomen, en hoe de aansluiting met de inzichten en acties uit de ontwikkeltafel 'preventie' worden geborgd.

6. Administratieve lasten

Het advies van de ontwikkeltafel wordt gedeeld door de regiegroep, waarbij de regiegroep stelt dat er voldoende aandacht dient te zijn voor de randvoorwaarden. Vertrouwen en partnerschap is randvoorwaardelijk om het advies van de ontwikkeltafel te kunnen implementeren. Tezelfdertijd is het samen werken aan visie op en aanpak van administratieve lasten juist ook een waardevol vehikel om het partnerschap te ontwikkelen. Het realiseren van de ambities rond administratieve lasten zal in sterke mate afhankelijk zijn van de positie die wethouders kiezen: als zij dit niet willen, gaat het niet werken. De ontwikkeltafel waarschuwt dat contracteren op lokale schaal in plaats van regionale schaal indruist tegen de leidende principes die in het advies zijn geformuleerd.

HOOFDSTUK 3

Voorstel voor het vervolgproces en randvoorwaarden

Voorstel voor het vervolgproces

De regiegroep adviseert het instrument van de ontwikkeltafels in stand te houden. Daarbij zijn er de volgende aandachtspunten voor het vervolg:

- Voor alle ontwikkeltafels lijkt het de regiegroep waardevol om de ontwikkeltafels een aanvullende opdracht mee te geven (en dus te continueren). Uitzondering hierop is de ontwikkeltafel 'Aansluiting jeugdhulp-onderwijs', waarbij het beter benutten van de bestaande overlegstructuur passender lijkt dan het in stand houden van een aparte ontwikkeltafel. Hier geldt wel de toevoeging dat de vijfhoek (jeugd en ouders, onderwijs, gemeenten, jeugdhulp en kennisinstituten) die de ontwikkeltafel heeft benoemd zichtbaar in beleid en uitvoering benut moet gaan worden.
- De ontwikkeltafels komen in een nieuwe fase terecht. Daar waar de eerste fase vooral gericht was op het elkaar leren kennen en oplossingsrichtingen in beeld brengen, is het nu zaak om tot concrete oplossingen te komen en die ook te implementeren. Dat vraagt van de regiegroep, en de ontwikkeltafels, (meer) sturing op het toewerken naar concrete resultaten. Daarbij dient ook expliciet aandacht te zijn voor wat we *niet* meer gaan doen.
- De nieuwe fase leidt wellicht ook tot een (gedeeltelijk) andere samenstelling van deelnemers aan ontwikkeltafels. De realiteit is dat het realiseren van het 'hoe' andere capaciteiten en vaardigheden vereist dan het formuleren van het 'wat'.
- De ontwikkeltafels en regiegroep zijn tijdsintensief. Alle acties uitvoeren uit de verschillende adviezen is wellicht te arbeidsintensief. Dat betekent dat de regiegroep moet durven prioriteren.
- Om stappen voorwaarts te zetten moeten alle deelnemende partijen aan zowel de regiegroep als de ontwikkeltafels goed georganiseerd zijn (gemeenten, jeugdhulp, onderwijs, cliënten en kennispartners). Men moet met een zeker mandaat namens een groep kunnen spreken, wetende dat één of een select aantal personen nooit de hele groep vertegenwoordigt.

Randvoorwaarden

Zoals in Hoofdstuk 2 beschreven zijn er een aantal overkoepelende randvoorwaarden waar meer aandacht en centrale sturing op nodig is. Het formuleren van randvoorwaarden gaat over de wezenlijke vraag: waarom is het ons de afgelopen jaren op sommige terreinen niet of onvoldoende gelukt om voortgang te boeken?

De regiegroep vraagt aandacht voor het realiseren van volgende randvoorwaarden:

- **Bouwen aan partnerschap en vertrouwen en bestuurders hebben daarin een cruciale rol**
Partnerschap en vertrouwen staan als randvoorwaarden met stip op één. Partnerschap kan niet ontstaan zonder vertrouwen. Vertrouwen begint bij bestuurders: als op bestuurlijk niveau niet vanuit vertrouwen in elkaar wordt gewerkt, gaat het op de andere niveaus ook niet gebeuren. Dat vraagt om een nieuwsgierigheid in de andere, andere omgangsvormen en tijd: je hebt tijd en rust nodig om elkaar vragen te stellen, elkaar beter te begrijpen en daarmee ook in elkaar te investeren. Die tijd en rust gunnen we bestuurders, maar ook de ontwikkeltafels en de regiegroep.
- **Belang van een governance die samenwerking faciliteert**
Als vanuit partnerschap en vertrouwen gewerkt wordt en de samenwerking steeds meer in netwerken wordt vormgegeven, dan past daar het traditionele opdrachtgever-/opdrachtnemerschap

minder bij. Het komen tot een passende governance-structuur is nodig en daar wordt in Hoofdstuk 4 een eerste voorzet toe gedaan.

HOOFDSTUK 4

Samenwerking vooral realiseren door werken aan cultuur via regelmaat

Ten tijde van de voorbereiding van de ontwikkeltafels was er een zevende thema voorzien om een ontwikkeltafel voor te organiseren, te weten: Samenwerking en governance. Gaandeweg ontstond het besef dat samenwerking en governance pas besproken kunnen worden als er zicht is op wat de inhoudelijke thema's opleveren. Daarom is besloten dat 'Samenwerking en governance' geen aparte ontwikkeltafel werd, maar door de regiegroep zou worden opgepakt.

De regiegroep heeft zich gebogen over het thema samenwerking en governance nadat de uitkomsten van de ontwikkeltafels bekend waren. Het streven was een advies te formuleren over de wijze waarop de inhoudelijke adviezen met behulp van een werkende governance gerealiseerd kunnen worden. Het gaat om governance die de samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners regelt en effectief maakt.

De regiegroep constateert dat samenwerking en governance twee verschillende onderwerpen zijn en niet door elkaar heen gebruikt moeten worden. Governance gaat over het organiseren van de samenwerking op systeemniveau en samenwerking kan gebaat zijn bij governance. Gaandeweg het proces is gebleken dat 'samenwerking' veel beter de lading dekt, vandaar dat in wat volgt vooral gesproken wordt over 'samenwerking'. Uitgangspunt is dat het belangrijk is dat we elkaar als partners blijven opzoeken om te blijven werken aan het doel van het dekkende zorglandschap voor kinderen en jeugdigen die dat nodig hebben. Daar helpt een reguliere overlegstructuur bij, maar de cultuur en de wil om in gesprek te blijven is doorslaggevend.

De regiegroep ziet waarde in een overlegstructuur naar analogie van het werken met overlegtafels, waarin ontwikkeld wordt (in dit traject was dit middels 'ontwikkeltafels') en er regievoering plaatsvindt op de inhoud (in dit traject was dit middels een 'regiegroep'). Het is aan de bestuurders om daar in een vervolg vorm en inhoud aan te geven.

Hier past de opmerking dat hoogspecialistische jeugdhulp deels bovenregionaal wordt georganiseerd in de drie noordelijke provincies. Het spreekt voor zich dat regionale en bovenregionale governance en samenwerking op elkaar dienen aan te sluiten. De regiegroep richt zich in dit advies op de samenwerking binnen de regio Groningen.

De regiegroep heeft het thema samenwerking en governance besproken aan de hand van een ordening van de context van jeugdhulp in Groningen. Er wordt namelijk op verschillende 'velden' samengewerkt.

Het eerste veld van samenwerking betreft de gemeenten.

Gemeenten werken samen om hun individuele zorgplicht gerealiseerd te krijgen. In een collectief dat voor meer volume zorgt en waarmee ook functies gedeeld kunnen worden, opereren gemeenten in de inkoop en de beleidsvorming. Die samenwerking heeft structuur en governance nodig.

De Norm voor Opdrachtgeverschap stelt dat regio's in hun regiovisie een niet-vrijblijvende governance kiezen, met één onderling overeengekomen en gedragen aanspreekpunt dat extern kan optreden namens de regio. De gemeenten in Groningen werken zoveel mogelijk volgens deze opdracht, maar zien ook in dat er nog verbetering nodig is om aan de NvO te voldoen.

Het tweede veld van samenwerking betreft de ketenpartners.

Met het begrip ketenpartners wil de regiegroep alle partijen aanduiden die een rol spelen in de jeugdhulp maar geen gemeente zijn. Dat zijn, zonder uitputtend te willen zijn: de cliënten (kinderen, jeugdigen en hun ouders), jeugdhulpaanbieders, onderwijsinstellingen, huisartsen, gecertificeerde instellingen, et

cetera. Het is goed om te bedenken dat iedere categorie ketenpartners een eigen relatie heeft met de gemeenten. Dat betekent ook verschillende vormen van samenwerking en vormen van sturing en besturing van die samenwerking.

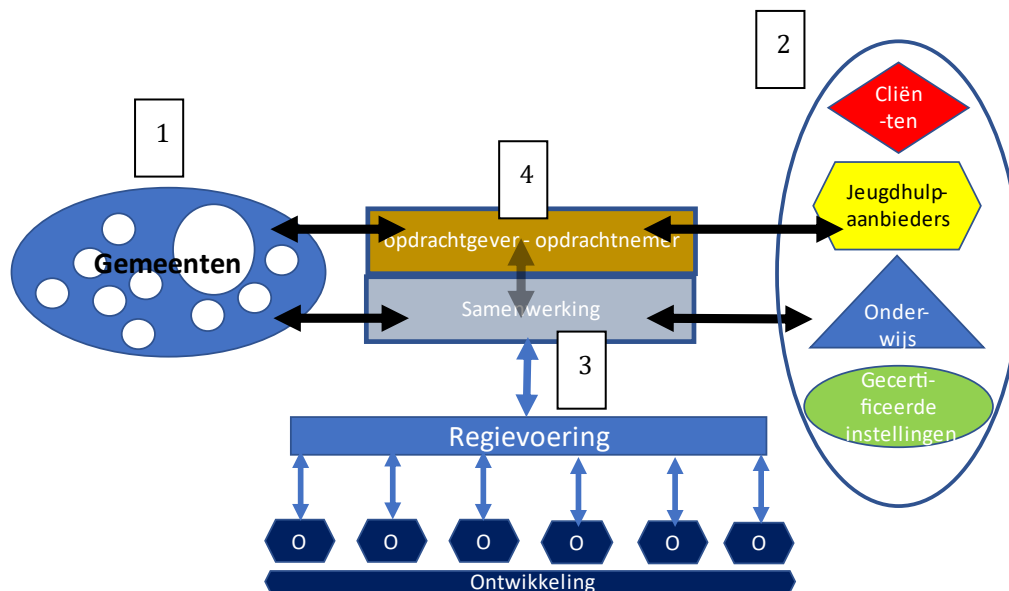
De ketenpartners opereren in hun eigen sectornetwerk, maar gaan ook onderling verbindingen aan. Soms vraagt de casus daar om. Soms is het thema meer omvattend dan de eigen sector en draagt netwerksamenwerking bij aan oplossingen. Maar ook het samenvoegen van expertises en capaciteit, het afstemmen van aanbod op de vraag, zijn goede redenen om samen te werken. Soms vertaalt zich dat in hoofd- en onderaannemerschap.

Nota bene: Cliënten maken in deze zin deel uit van het geheel aan ketenpartners. Welbeschouwd zijn cliënten te onderscheiden van de meeste andere ketenpartners omdat die juist zorgen voor zorg en ondersteuning en voorwaarden ten behoeve van cliënten. De reden om cliënten hier onder ketenpartners te voegen is dat ze daarmee een gelijkwaardige status krijgen in de overleggen. Daarnaast is de wens dat alle betrokken partijen, zowel gemeenten als (andere) ketenpartners, vanuit clientperspectief kijken.

Het derde veld van samenwerking is de samenwerking tussen het collectief van ketenpartners en het collectief van gemeenten.

De behoefte in Groningen ligt sterk op het regelen van de governance, c.q. samenwerking op dit veld. Het is ook het veld van samenwerking dat onderwerp van gesprek was ten tijde van de voorbereiding van de ontwikkeltafels. Overigens lag in dat gesprek de focus met name op de samenwerking van gemeenten met de jeugdhulpaanbieders. Uit beschrijving van de voorgaande velden volgt dat dit gezamenlijke veld onder invloed staat van de kwaliteit en invulling van de samenwerking bij ketenpartners en gemeenten afzonderlijk.

Het vierde veld van samenwerking ligt in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Dat veld wordt qua governance beheerst door contractering en de regels die daaruit voortvloeien. In de praktijk is dit veld vooral relevant voor gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Voor het leveren van jeugdhulp sluiten gemeenten contracten met jeugdhulpaanbieders.



Derde veld van samenwerking heeft schakeringen door de verschillende ketenpartners

De regiegroep richt zich in dit advies op het derde veld van samenwerking. Dat is waar ketenpartijen en gemeenten elkaar ontmoeten. Het belangrijk te onderkennen dat iedere categorie ketenpartij een eigen relatie heeft met gemeenten. Cliënten hebben een zekere afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van

gemeenten, omdat zij hun zorgvraag willen verzilveren en daar een beschikking van gemeenten voor nodig hebben.

Onderwijsinstellingen hebben een wettelijke verantwoordelijkheid waarbinnen het maken van afspraken met gemeenten valt. Het overleg in OOGO-verband is daar de uitvoering van. (OOGO staat voor Op Overeenstemming Gericht Overleg en is een wettelijk voorgeschreven overlegvorm)

Jeugdhulpaanbieders hebben een relatie met gemeenten gericht op het gezamenlijk werken aan een dekkend zorglandschap zodat de gemeenten hun zorgplicht na kunnen komen en gecertificeerde instellingen zijn voor de uitvoering van hun werk afhankelijk van passende en tijdige hulp in het jeugdhulplandschap.

Het doel van de samenwerking bepaalt de regels die je er voor stelt

De regiegroep ziet als overkoepelend doel van deze samenwerking het realiseren van een dekkend zorglandschap waarbinnen effectieve en doelmatige hulp aan jeugdigen en hun ouders die dat nodig hebben, wordt geboden. Dat doel kan geen van de partijen zelfstandig realiseren. Partijen hebben elkaar daar voor nodig. Met dat doel voor ogen kan over 'governance' worden gesproken.

De regiegroep merkt op dat het beoogde doel niet vanzelf dichterbij komt, als je de governance hebt geregeld. Het begint in het derde veld van samenwerking met het werken aan een cultuur van wederzijdse betrokkenheid. Het kennen van elkaars mogelijkheden en beperkingen, maar ook het erkennen van elkaars risico's draagt bij aan de kwaliteit van de samenwerking. Voor die cultuur is tijd nodig, maar de komende tijd ook regelmaat.

De regiegroep adviseert voor die regelmaat een structuur te ontwikkelen, die het doel van de samenwerking en die cultuur ondersteunt. Dat zou kunnen door op bestuurlijk niveau een vaste regelmaat van overleg te creëren.

Nota bene: de ontwikkeltafel aansluiting jeugdhulp-onderwijs heeft laten zien dat de vijfhoek (cliënten, onderwijs, kennisinstututen, gemeenten en jeugdhulpaanbieders) aan tafel nodig is voor goed beleid en goede uitvoering. Dat voedt de verwachting van de regiegroep dat ook op het derde veld van samenwerking de vijfhoek ingezet kan worden. Het spreekt voor zich dat ook op lokale schaal gewerkt kan worden vanuit deze vijfhoek.

Ketenpartners moeten zich organiseren voor effectieve samenwerking

Het kunnen voeren van effectief overleg vereist wel dat er personen aan tafel zitten met mandaat of in ieder geval met de bevoegdheid om hun collega's te vertegenwoordigen. Dat betekent dat ketenpartners zich als sector moeten organiseren, zoals ook gemeenten moeten zorgen voor een gemandateerde vertegenwoordiging.

De kwaliteit van de samenwerking in het derde veld is afhankelijk van de kwaliteit van de samenwerking in de velden een en twee. Dat betekent dat gemeenten uitvoering moeten geven aan wat de Norm voor Opdrachtgeverschap hen hierover opdraagt. En de ketenpartners hebben dat spiegelbeeldig voor hun eigen sector te organiseren. Kort en goed: Wie mee wil praten, moet zich organiseren.

De regiegroep constateert dat 'samenwerking' en de wil daartoe belangrijker zijn dan 'governance'. Als het al moet gaan over governance, dan raadt de regiegroep aan om te bedenken hoe het besturen van de samenwerking eruit moet zien. Dan gaat het om concrete zaken als:

- Wie stelt de agenda samen?
- Wie zit voor?
- Welke frequentie van overleg hanteren we?
- Hoe komen we aan informatie om beleidsthema's mee voor te bereiden?
- Naar welke partijen of overlegtafels kunnen vragen en/of besluiten worden doorgezet voor uitwerking en uitvoering?

Samenwerking en contracteren hoeven niet op spanning te staan

De regiegroep heeft stilgestaan bij de ogenschijnlijke spanning die er kan ontstaan tussen samenwerking als gemeenten en ketenpartners en de relatie opdrachtgever en opdrachtnemer in het kader van inkoop en contractering. Dit kan met name spelen tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders. In het ideale geval, of beter; het zou zo moeten zijn dat de contractering in lijn is met wat in de samenwerking is ontwikkeld. De inhoud van een inkoopdocument zou voor aanbieders nauwelijks nog verrassingen in moeten houden als partijen echt samenwerken.

Dat neemt niet weg dat iedere partij eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden heeft en houdt en daar ook naar moet handelen. Dat kan betekenen dat de gewenste inhoud niet altijd realiseerbaar is. Hiervoor is nodig dat we in Groningen leren dat we het op momenten ook oneens kunnen zijn. Juist dan is het belangrijk dat we elkaar als partners blijven opzoeken om te blijven werken aan het doel van het dekkende zorglandschap voor kinderen en jeugdigen die dat nodig hebben. Daar helpt een reguliere overlegstructuur bij, maar de cultuur en de wil om in gesprek te blijven is dan toch doorslaggevender.

Bijlagen

Bijlage 1, adviezen van de ontwikkeltafels

Achtereenvolgens:

- Toegang via verschillende verwijzers
- Preventie
- Afbakening van en realiseren van een dekkend zorglandschap
- Data en monitoring
- Aansluiting jeugdhulp en onderwijs
- Administratieve lasten

Aan: Regiegroep
Van: Deelnemers van de ontwikkeltafel Toegang via verschillende verwijzers
Onderwerp: [Onderwerp]
Datum: [Publicatiedatum]

Advies

De ontwikkeltafel 'Toegang via verschillende verwijzers' adviseert over hoe de toegang tot jeugdhulp in de regio Groningen (nog) beter georganiseerd kan worden. Deze ontwikkeltafel focust op de centrale vraag zoals die door de regiegroep is geformuleerd, te weten:

Aan welke kwaliteitscriteria moet de toegang voldoen en wat is ervoor nodig bij de betrokken partijen om langs de lijn van deze kwaliteitscriteria te werken?²

Daarbij zijn de volgende aandachtspunten dan wel wensen meegegeven door de regiegroep:

- De wens om bij het beantwoorden van de centrale vraag zowel aandacht te hebben voor de kwaliteitscriteria die van toepassing zijn op de verwijzende partij als de kwaliteitscriteria die van toepassing zijn op de ontvangende partij.
- De wens om te beschrijven welke ontwikkelingen nodig zijn om ervoor te zorgen dat alle verwijzers, waaronder de gemeentelijke toegangsteams, tijdig en goed (door)verwijzen.
Met andere woorden: wat is ervoor nodig om te zorgen dat de toegangsfunctie in de regio voor zowel lichtere als zwaardere vormen van jeugdhulp goed wordt georganiseerd?

Reflectie op de opdrachtformulering door de leden van de ontwikkeltafel

Focus op 'verwijzen' doet onvoldoende recht aan de verschillende functies van de toegang

De ontwikkeltafel onderscheidt de volgende functies van de toegang:

1. Het voorkomen, waar dat kan en wenselijk is, van zorg en ondersteuning op indicatie;
2. Het komen tot een gedegen probleemanalyse, waaruit de volgende functies kunnen voortvloeien:
 - a. het verwijzen, waar dat nodig is, naar zorg en ondersteuning;
 - b. het voeren van regie;
 - c. het bieden van zorg en ondersteuning;
 - d. het beschermen van jeugdigen als hun ontwikkeling en/of veiligheid gevaar loopt.

De opdrachtformulering focust onevenredig veel op één onderdeel van de toegang, namelijk 'verwijzen'. Dat is zonde, want om een kwaliteitsslag te realiseren in de toegang is juist aandacht voor de verschillende functies (en hoe ze elkaar beïnvloeden) van belang. De ontwikkeltafel heeft de vrijheid genomen om bij

² De opdrachtformulering sluit aan bij de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO), waarbij de kernvraag vanuit de NvO over toegang als volgt luidt: hoe is de toegang verbonden met gecontracteerde hulp, zodat er sprake is van eenduidige samenwerking met gecontracteerde partijen, waarbij [de 5 basisfuncties voor lokale toegang \(KPMG, 2019\)](#) als leidraad dienen.

het formuleren van adviezen voor het verbeteren van de toegang (in algemene zin) en het werken met kwaliteitscriteria (in specifieke zin) aandacht te besteden aan de verschillende functies van de toegang.

‘De toegang’ bestaat niet, juist de diversiteit in toegangen vormt de uitdaging (en biedt kansen!)

‘De toegang’ bestaat niet: er zijn verschillen *tussen* partijen die een rol hebben in de toegang (bijvoorbeeld: huisartsen, gecertificeerde instellingen, onderwijs, GGD en gemeentelijke toegangsteams zijn verschillende actoren die handelen vanuit verschillende wettelijke kaders) én verschillen *binnen* partijen die een rol hebben in de toegang (bijvoorbeeld: elk gemeentelijk toegangsteam is verschillend).³ Doordat verschillende partijen een rol hebben in de toegang, is er een risico dat mensen door de bomen het bos niet meer zien en/of dat er kwaliteitsverschillen ontstaan. Het formuleren, vaststellen en toetsen van kwaliteitscriteria kan dit risico ondervangen.

De toegang staat niet op zichzelf

De kwaliteitscriteria focussen op (de kwaliteit van) de activiteiten in de toegang. Dat is belangrijk, maar uiteindelijk is de grote winst te halen in het succesvol organiseren van de samenwerking tussen toegang, onderwijs, jeugdhulp en andere betrokken organisaties. Een te smalle focus op de toegang leidt ertoe dat er onvoldoende aandacht is voor de wisselwerking met de buitenwereld. De ontwikkeltafel heeft de wens om een nieuwe manier van werken te ontwikkelen vanuit de ‘pact-gedachte’ en ‘netwerk-gedachte’⁴ (meer samenwerken als partners dan alleen als opdrachtgever en opdrachtnemer en met meer commitment op de uitkomst).

Er gaat al veel goed in de toegang, kwaliteitscriteria bieden handvatten om met elkaar (nog) beter te worden

Toegangspartners – van huisartsen tot jeugdconsulenten tot jeugdbeschermers – werken elke dag keihard en vanuit een intrinsieke drijfveer om kinderen, jeugdigen en gezinnen te helpen. Veel gaat al goed. Zaak is dan ook om te kijken hoe we het bestaande kunnen versterken, belemmeringen om te doen wat nodig is in kaart te brengen en daar concrete vervolgacties (waar ook op gestuurd wordt) aan te koppelen.

Momentum van de ontwikkeltafel optimaal benutten, maar dit is slechts een eerste stap

Als ontwikkeltafel hebben we de wens om het momentum van de ontwikkeltafel optimaal te benutten. In drie bijeenkomsten met de ontwikkeltafel zijn eerste stappen gezet, maar juist het vervolg is van belang om ook “van het papier” af te komen. Om die reden besteden we in dit advies ook uitgebreid aandacht aan ‘hoe nu verder’.

Visie van de ontwikkeltafel op het verbeteren van de toegang

‘De juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener’ is het doel en de toegang draagt daar aan bij

De juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener. Dat is waar organisaties in de regio voor aan de lat staan. Een goede toegang leidt ertoe dat kinderen, jeugdigen en ouders passende hulp krijgen. Kwaliteitscriteria zijn dan ook een middel en geen doel op zich.

De eindgebruiker aan het stuur en de toegangsprofessional (nog meer en beter) in positie brengen

³ Merk op: daar waar ‘de toegang’ staat in dit document kan ook ‘de toegangen’ (in meervoud) gelezen worden.

⁴ De organisaties in (contact met) de toegang dienen los te komen van het keten-denken (vaak gekoppeld aan ‘stepped care’) en meer te acteren vanuit het netwerk-denken (vaak gekoppeld aan ‘matched care’).

Ook bij een gelijksoortige hulpvraag van een jeugdige of diens ouder, kan de invulling van 'juist' in 'de juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener' per persoon verschillen. Twee actoren zijn cruciaal om invulling te geven aan 'juist': de kinderen, jeugdigen en gezinnen met een ondersteuningsvraag en hun omgeving (de eindgebruiker) én de toegangsprofessional. Om daadwerkelijk stappen voorwaarts te zetten in het verbeteren van de toegang, zijn, aldus de ontwikkeltafel, twee belangrijke stappen te zetten: de eindgebruiker (nog meer en beter) aan het stuur te zetten (in ieder geval in het vrijwillig kader en waar dat kan ook in het gedwongen kader) en de toegangsprofessional (nog meer en beter) in positie te brengen. De kwaliteitscriteria geven richting om 'aan het stuur' en 'in positie brengen' invulling te geven.

Relatie tussen de eindgebruiker en de toegangsprofessional: niet gelijk, wel gelijkwaardig

De relatie tussen de toegangsprofessional en eindgebruiker is nooit gelijk: er is altijd een afhankelijkheidsrelatie, zeker als de toegangsprofessional ook een deel van de zorg biedt. Het uitgangspunt dient dan ook te zijn: "niet gelijk, wel gelijkwaardig" (met respect voor en gebruikmakend van ieders expertise). Als vanuit gelijkwaardigheid gewerkt wordt, dan is het niet meer dan logisch dat de eindgebruiker ook participeert bij het ontwikkelen, uitvoeren, evalueren en doorontwikkelen van beleid en interventies en bij het bepalen in hoeverre er sprake is van kwalitatief goede dienstverlening.

De toegang is een middel om inhoudelijke opgaven uit de regiovisie te realiseren

De toegang staat ten dienste van het realiseren van de ontwikkelopgaven uit de regiovisie⁵, te weten:

1. Alle jeugdigen krijgen de kans zich positief te ontwikkelen.
2. Jeugdigen worden beschermd als hun ontwikkeling gevaar loopt.
3. Jeugdigen groeien 'zo thuis mogelijk' op.
4. De toegang voor (jeugd)hulp kan zijn taak goed uitvoeren.
5. De ondersteuning, begeleiding en behandeling voor jeugdigen en gezinnen is passend voor alle doelgroepen en van goede kwaliteit.

De kwaliteitscriteria waar verderop in dit advies dieper op in wordt gegaan, geven inhoud aan het vierde doel uit de regiovisie, te weten: "De toegang voor (jeugd)hulp kan zijn taak goed uitvoeren". Hierdoor kunnen ook de vier andere opgaven (mede) worden gerealiseerd.

Samenwerking in de toegang – specifiek tussen onderwijs, huisartsen en jeugdhulp – is cruciaal om voor kinderen, jeugdigen en gezinnen het verschil te maken

Onderwijs en huisartsen zijn belangrijke 'vindplaatsen' en hebben een cruciale rol bij het wel of niet realiseren van de opgaven uit de regiovisie. Daarnaast is expertise vanuit de jeugdhulp soms nodig om taken in de toegang goed uit te voeren, bijvoorbeeld bij het komen tot een goede verklarende analyse en het leveren van maatwerk, passende ondersteuning en passende behandeling.

Kwaliteit van de toegang vergroten door het werken met kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriteria als vehikel om de toegang, en uiteindelijk de jeugdhulp, te verbeteren

De juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener. Dat is de stip op de horizon. Kwaliteitscriteria zijn een vehikel om de toegang, en uiteindelijk de jeugdhulp, te verbeteren.

Wat zijn kwaliteitscriteria en waarom zijn ze belangrijk?

⁵ Norm voor opdrachtgeverschap: Concept regiovisie regio Groningen (18 november 2021). Merk op: in de regiovisie wordt ook een zesde ontwikkelopgave genoemd, getiteld 'Bij de inzet van jeugdhulp gelden de volgende principes'. Deze ontwikkelopgave behandelen we niet als aparte opgave.

- De kwaliteitscriteria beschrijven de kenmerken van een goede toegang ('het wat'). De partijen in de toegang hebben de ruimte om de manier waarop ze dit organiseren ('het hoe') zelf vorm te geven.
- De kwaliteitscriteria geven duidelijkheid aan jeugdigen en ouders, omdat de kwaliteitscriteria inzicht geven in wat zij mogen verwachten van de toegang.
- Kwaliteitscriteria zijn een stimulans om voortdurend te werken aan kwaliteitswaarborging en kwaliteitsverbetering van de toegang.

Gebruik maken van reeds beschikbare kwaliteitscriteria, maar ook durven kiezen

Er zijn reeds diverse kwaliteitscriteria bekend, waaronder de criteria voor lokale teams zoals beschreven in '[Basisfuncties voor lokale teams in kaart](#)' (KPMG, 2019), het kwaliteitskader '[Werken aan veiligheid voor lokale \(wijk\) teams en gemeenten](#)' (VNG, 2019), en criteria afgeleid van de Hervormingsagenda Jeugd en van het '[Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming](#)' (Ministerie van VWS, 2021). Het is zaak gebruik te maken van datgene wat al beschikbaar is en te anticiperen op ontwikkelingen die worden verwacht. Deze informatie is gebruikt bij het formuleren van de kwaliteitscriteria, waarbij de ontwikkeltafel heeft gekozen voor een select aantal kwaliteitscriteria.

Naar gedragen kwaliteitscriteria voor de toegang in de regio Groningen

De ontwikkeltafel komt tot de volgende kwaliteitscriteria voor de toegang in de regio Groningen:

1. Ieder proces binnen toegang begint en eindigt met een expliciete vraag aan het betrokken kind of jeugdige en diens ouders wat diens wens, behoefte of ambitie is, wat de jeugdige, gezin en het netwerk daarin zelf kunnen organiseren, en of hij/zij vertrouwen heeft dat de gekozen route daarbij zal helpen.
2. De toegangsprofessional acteert primair vanuit gelijkwaardigheid (met respect voor en gebruikmakend van ieders expertise, niet in de minste plaats de expertise van de eindgebruiker), leert en verbetert, verzamelt inzichten, gaat erover in gesprek en durft te veranderen.
3. Er is voldoende inhoudelijke expertise⁶ beschikbaar in de toegang. Dit betekent dat de toegangsprofessional zich inzet om regieversterkend te werken⁷, kennis heeft over 'goed genoeg ouderschap'⁸ en kennis heeft van de sociale kaart. Daarnaast is, onder andere, kennis nodig over licht verstandelijke beperkingen (LVB), traumaproblematiek, huiselijk geweld, verslavingsproblematiek en scheidingsproblematiek.⁹
4. De gemeentelijke toegangsprofessional is vindbaar en heeft zicht op de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk of buurt.
5. Bij verwijzingen naar specialistische jeugdhulp geldt het volgende:
 - De toegang kan verwijzen naar specialistisch hulp, maar bepaalt niet *welke* hulp daarin nodig is. De specialistische hulp zelf bepaalt wat nodig is, omdat zij ook de expertise daarvoor heeft.
 - Aan een verwijzing naar specialistische jeugdhulp ligt een gedegen probleemanalyse ten grondslag met zorgen en krachten vanuit het brede (sociale) domein en de verschillende levensgebieden. Bij het bepalen welke specialistische hulp nodig is, wordt een verklarende analyse opgesteld (bij complexe problematiek gebeurt dit niet door de toegang maar door de

⁶ Er dient nog nader te worden uitgewerkt wat 'voldoende inhoudelijke expertise is', zie ook verderop in dit advies.

⁷ Meer informatie over 'regieversterkend werken' en hoe de toegangsprofessional in dialoog tot beslissingen komt, zie '[Beslissen over hulp door ouders, jeugdige én de jeugd- en gezinsgeneralist](#)' (Nji, 2014).

⁸ Meer informatie over 'goed genoeg' opvoederschap, zie '[Gezinnen met meervoudige en complexe problemen: 'goed genoeg' opvoederschap](#)' (Richtlijnen jeugdhulp, geen datum).

⁹ Deze lijst is niet limitatief en dient later verder worden uitgewerkt.

specialistische hulp zelf).¹⁰ Tevens wordt een perspectief bepaald en een plan opgesteld voorzien van realistische doelen en evaluatiemomenten. Uitgangspunten zijn: inzet is gericht op herstel van het gewone leven en wordt 'zo thuis mogelijk' georganiseerd.

- De verwijzer kan benoemen hoe tot een bepaalde verwijzing gekomen is, welke keuzes daarbij gemaakt zijn en hoe daarbij uit is gegaan van de wensen van kinderen, jeugdigen en ouders en hoe daarover met jeugdigen en ouders overeenstemming is bereikt. Uitgangspunten daarbij zijn: niet gelijk wel gelijkwaardig, met respect voor ieders expertise, samen beslissen over hulp, samen aan het stuur, 'zo thuis mogelijk' en gericht op herstel van het gewone leven.
 - Bij een verwijzing naar de specialistische jeugdhulp zijn afspraken gemaakt over de warme overdracht, wie regie voert (merk op: de verwijzer kan ook regie hebben/houden), hoe de verwijzer (indien aan de orde) en andere betrokken organisaties een terugkoppeling ontvangen, en hoe de samenwerking tussen toegang, zorgaanbieders en onderwijs is georganiseerd.
 - De verwijzer houdt een vinger aan de pols en blijft zichtbaar en benaderbaar. De verwijzer creëert waar nodig 'stut-en-steunfuncties'.
6. De toegang heeft een rol in het signaleren, bespreekbaar maken van en handelen bij onveiligheid of ontwikkelingsbedreiging. Ook weet de toegang tijdig (veiligheids)expertise in te roepen als daar aanleiding toe is. Er ontstaat dan een gezamenlijke verantwoordelijkheid om passende hulp en steun voor het gezin in te zetten.
 7. Toegangsprofessionals zijn professionals met een BIG- of SKJ-registratie of vergelijkbaar, en/of professionals die specifiek zijn opgeleid voor de toegang. Daarbij geldt het 'pas toe of leg uit'-principe. Het streven is een BIG- of SKJ-registratie. Dat wordt toegepast of er wordt uitgelegd dat je redelijkerwijs kan voldoen aan vergelijkbare uitgangspunten (bijvoorbeeld via de norm verantwoorde werkverdeling).
 8. Professionals van de Gecertificeerde Instellingen voldoen aan het normenkader GI.¹¹
 9. Jeugdartsen zetten jeugdhulp in volgens de huisartsenroute en met kennis van de (hoog)specialistische jeugdhulp.¹²

Het is van belang op te merken dat er meer kwaliteitscriteria gelden voor de regio, dus bovenstaande opsomming is niet limitatief. De ontwikkeltafel ziet bovenstaande kwaliteitscriteria als criteria die vragen om extra aandacht in de regio.

Randvoorwaarden om langs de lijn van kwaliteitscriteria te kunnen werken

Er zijn allerlei krachten die invloed hebben op het kunnen bereiken van de kwaliteitscriteria (niet limitatief): de druk op de arbeidsmarkt (zowel het tekort aan personeel als het verloop van personeel), de financiële druk bij gemeenten en de druk vanuit ouders (we kunnen niet alle jeugdigen en ouders tevreden stellen).

Als we iets willen veranderen op de inhoud (en daar hopen deze kwaliteitscriteria aan bij te dragen), is er ook een contextverandering nodig. Zolang die context ingewikkeld blijft kunnen we alleen streven naar het maximaal haalbare in de gegeven omstandigheden.

¹⁰ Het Jeugd Expertise Netwerk Noord-Nederland beschrijft wanneer een verklarende analyse nuttig en noodzakelijk is. Zie Jeugd Expertise Netwerk Noord-Nederland (geen datum). Werkkaart verklarende analyse.

¹¹ In aanvulling op criteria 1 tot en met 7 (dit criterium is dus in aanvulling op de eerder genoemde criteria).

¹² In aanvulling op criteria 1 tot en met 7 (dit criterium is dus in aanvulling op de eerder genoemde criteria).

Met alleen kwaliteitscriteria formuleren zijn we er niet: stappen voorwaarts

Werken aan een gedeeld beeld bij (de invulling van) de kwaliteitscriteria

Er is actie nodig langs twee lijnen:

- Verschillende termen uit de kwaliteitscriteria moeten inhoudelijk geladen worden.
Bijvoorbeeld: wat is 'voldoende inhoudelijke expertise' (criterium 3) (en als we weten om welke expertise het gaat, in hoeverre hebben we die wel/niet beschikbaar), wat is 'warme overdracht' (criterium 5) en wat houdt 'regie' precies in (criterium 5). Daarbij kan deels voortgebouwd worden op reeds beschikbare informatie (van binnen en buiten de regio), maar dit zal toch vooral in het gesprek met elkaar moeten ontstaan.
- Parallel aan het bouwen aan een gedeeld beeld is het zaak te kijken naar wat de kwaliteitscriteria betekenen voor de samenwerkingsafspraken en dat ook te concretiseren.
Bijvoorbeeld: behoefte van huisartsen aan een contactpersoon van de gemeente die in verbinding staat met huisartsenpraktijken/POH'er (zoals een ondersteuner sociaal domein en/of een ondersteuner jeugd en gezin).

De kwaliteitscriteria 'al doende' aanscherpen

Pas als partijen in de toegang met elkaar en eindgebruikers het gesprek voeren over de kwaliteitscriteria, krijgen de kwaliteitscriteria betekenis. Dat betekent ook dat de criteria al doende worden aangescherpt: nieuwe inzichten kunnen leiden tot aangescherpte criteria.

Kwaliteitscriteria moeten motiveren om beter te worden

Aan kwaliteitscriteria die mooi klinken, maar in de praktijk niet meer zijn dan holle frasen hebben we niets. De wens is dat bovenstaande criteria, die wellicht in de toekomst nog kunnen worden aangescherpt, bij partijen in de toegang het gevoel oproept "hier gaan we echt voor".

Dat betekent dat de kwaliteitscriteria "van het papier af" moeten komen zodat het handvatten worden om – met elkaar – steeds te leren en beter te worden. De kwaliteitscriteria moeten de betrokken organisaties in de toegang ook uitnodigen tot reflectie: hoe gaan deze kwaliteitscriteria mijn wereld veranderen? Wat gaat de eindgebruiker ervan merken? Welke stappen voorwaarts kan ik zetten om, met elkaar, (nog) beter te worden?

Stappen voorwaarts om de kwaliteitscriteria als vehikel te gebruiken

Het is zaak om in het vervolg vooral te kijken naar wat belemmeringen zijn om langs de lijn van de kwaliteitscriteria te werken (en niet al te veel tijd te besteden aan de discussie over wat de kwaliteitscriteria zouden moeten zijn) en daar ook gerichte acties aan te koppelen. Wat betreft het "van het papier af" krijgen van de kwaliteitscriteria stelt de ontwikkeltafel de volgende stappen voor:

1. Aanscherpen en vaststellen van de kwaliteitscriteria.
2. Opstellen en bestuurlijk bekrachtigen van de afspraken uit een (nog op te stellen) implementatieplan dat uit de volgende stappen kan bestaan:
 - a. Inventariseren van knelpunten en ook randvoorwaarden voor het uitvoeren van de aan de toegang (wettelijke verwijzers: medisch specialisten (huisartsen, jeugdartsen en kinderartsen), de Gecertificeerde Instellingen en de gemeentelijke toegangsteams en 'vindplaatsen' zoals de GGD en het onderwijs) gestelde kwaliteitscriteria. Hierbij moet worden uitgegaan van een pragmatische aanpak, eerst iedere partij in de toegang individueel en daarna collectief inzichten delen.
 - b. Ophalen en delen van oplossingsrichtingen; wat zijn quick wins?
 - c. Vervolgens wordt collectief besproken welke acties nodig zijn om uitvoering te geven aan de gestelde criteria.

- d. De afspraken uit het implementatieplan worden bestuurlijk bekrachtigd waarbij tevens wordt gestuurd op de uitvoering ervan.

Daarnaast adviseert de ontwikkeltafel aandacht te besteden aan volgende onderdelen:

- 3. Toegankelijke versie van de kwaliteitscriteria voor kinderen, jeugdigen en ouders opstellen, waarin duidelijk wordt gemaakt wat kinderen, jeugdigen en ouders van deze kwaliteitseisen mogen verwachten. Na verloop van tijd kan worden getoetst bij kinderen, jeugdigen en ouders in hoeverre zij ervaren dat de kwaliteitscriteria worden gehaald en waar verbeteringen mogelijk zijn.
- 4. Het opstellen van samenwerkingsafspraken (en concrete werkafspraken) tussen organisaties (gericht op het kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria).
- 5. Wat betreft het realiseren van de randvoorwaarden om langs de lijn van kwaliteitscriteria te kunnen werken: één van de grootste belemmeringen bij het doorontwikkelen van de toegang is het vinden van voldoende (kundig) personeel en het grote verloop van personeel. Er is een actieplan arbeidsmarkt nodig voor de regio. Deze vraag overstijgt deze specifieke ontwikkeltafel.

Advies van de ontwikkeltafel aan de regiegroep

- 1. De ontwikkeltafel adviseert om de negen kwaliteitscriteria eerst te toetsen bij en te bespreken met partijen die wel een rol hebben in de toegang, maar vooralsnog onvoldoende betrokken zijn bij dit proces met ontwikkeltafels (daarbij wordt met name gedacht aan medisch specialisten (huisartsen, jeugdartsen en kinderartsen) en de Gecertificeerde Instellingen).
- 2. De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om de (aangescherpte) kwaliteitscriteria over te nemen en (bestuurlijk) vast te (laten) stellen.
- 3. De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om de stappen zoals beschreven in bovenstaand stappenplan uit te voeren.
- 4. Indien gewenst kan de ontwikkeltafel een rol spelen bij de uitvoering van deze stappen, mits de regiegroep daar opdracht toe geeft en de ontwikkeltafel daar het meest logische gremium voor is.
- 5. De ontwikkeltafel adviseert een structuur in te richten waarbinnen bovenstaande stappen uitgevoerd kunnen worden. Daarbinnen is veiligheid nodig om zich kwetsbaar op te stellen en zo van elkaar te kunnen leren.

Aan: Regiegroep
Van: Deelnemers aan de ontwikkeltafel Preventie
Onderwerp: [Onderwerp]
Datum: [Publicatiedatum]

Advies

De ontwikkeltafel 'Preventie' adviseert over hoe de preventie in de regio Groningen (nog) beter gerealiseerd kan worden. Deze ontwikkeltafel focust op de centrale vraag zoals die door de regiegroep is geformuleerd, te weten:

Opstellen van een 'Preventieagenda' (werktitel) waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan volgende onderdelen:

1. Hoe wordt preventie gedefinieerd, ingedeeld en afgebakend?
2. Wat zijn gedeelde leidende principes over preventie voor de regio?
3. Wat zijn de grootste (prioritaire) preventie-opgaven in de regio?
4. Welke stappen voorwaarts moeten gezet worden en wie heeft daarin welke rol?

Daarbij zijn de volgende aandachtspunten dan wel wensen meegegeven door de regiegroep:

- De wens om zoveel als mogelijk gebruik te maken van inzichten uit andere overlegorganen in de regio gericht op preventie (in ieder geval het Preventieoverleg Groningen).
- De wens om expliciet aandacht te besteden aan 'doen wat bewezen werkt'.
- De wens om expliciet aandacht te besteden aan de rol van onderwijs bij preventie.

Visie van de ontwikkeltafel op preventie

Kinderen, jeugdigen en ouders handvatten bieden

Preventie omvat de activiteiten die bijdragen aan het gezond en veilig opgroeien van kinderen en jeugdigen door het bouwen aan een 'positieve identiteit' (waaronder het vergroten van het zelfvertrouwen en het vergroten van de weerbaarheid) en het versterken van beschermende factoren¹³.

Dit is een brede insteek, waarbij preventie eraan bijdraagt dat kinderen, jeugdigen en ouders¹⁴ handvatten hebben om, wanneer in de levensloop kwetsbaarheden of problemen ontstaan, zo snel en zo goed mogelijk te kunnen handelen. Daar waar beleid eerder vooral gericht was op het vermijden en verminderen van risicofactoren, wordt nu steeds vaker de nadruk gelegd op het versterken van beschermende factoren.

Als we dat verbinden aan jeugdhulp gaat preventie over het voorkomen dat kinderen en jeugdigen jeugdhulp nodig hebben, bijvoorbeeld door aandacht te hebben voor jonge ouders en te zorgen dat zij

¹³ Op basis van een analyse van (wetenschappelijk) onderzoek formuleert het Nederlands Jeugdinstituut een top tien van beschermende factoren die bijdragen aan een positieve ontwikkeling van jeugdigen (bijvoorbeeld: sociale binding en kansen voor betrokkenheid)¹³. Bron: Nederlands Jeugdinstituut, 2018. ["Top tien beschermende factoren: Voor een positieve ontwikkeling van jeugdigen"](#).

¹⁴ Waar in dit advies gesproken wordt over kinderen en jeugdigen bedoelen we primair iedereen vanaf het ongeboren kind tot de leeftijd van 18 jaar. De ontwikkeltafel geeft daarbij aan dat dit onverlet laat dat er ook aandacht moet zijn voor preventie voor de doelgroep jongvolwassenen (van 18 jaar tot 27 jaar).

voldoende handvatten hebben. Maar het gaat ook om het adequaat handelen bij beginnende problemen en voorkomen dat kinderen en jeugdigen in jeugdhulp zwaardere jeugdhulp nodig hebben. Niet door als betrokken organisatie zelf de problemen op te lossen, maar door te kijken hoe handvatten geboden kunnen worden aan kinderen, jeugdigen en ouders om zelf met oplossingen te komen.

Preventie is pas effectief als kinderen, jeugdigen en hun ouders écht centraal worden gesteld en er vanuit gelijkwaardigheid wordt gehandeld

Preventie is alleen effectief als kinderen, jeugdigen en ouders centraal worden gesteld en actief (en als gelijkwaardig partner) worden betrokken bij het ontwikkelen, uitvoeren, evalueren en doorontwikkelen van beleid (in algemene zin) en preventieve programma's (in specifieke zin). Daar daadwerkelijk naar handelen is niet altijd vanzelfsprekend, al zijn er ook al tal van prachtige voorbeelden waarin preventie met, door en voor de doelgroep is vormgegeven. De leidende principes die later in dit advies aan de orde komen geven richting aan hoe kinderen, jeugdigen en hun ouders nog meer en beter centraal kunnen worden gesteld.

Meer preventief werken betekent meer en beter samenwerken op verschillende terreinen

Verschillende partners hebben een rol bij preventie, waaronder: kinderopvang, onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jongerenwerk, gemeenten, zorgaanbieders en politie. De Hervormingsagenda Jeugd stelt dat onderwijs "de meest prioritaire preventieve voorziening voor veel kinderen en jongvolwassenen" is.¹⁵ Het versterken van de samenwerking vraagt om inzet vanuit alle betrokken partners en wederkerigheid (alle partijen moeten met elkaar aan de slag, kennis delen en elkaar helpen).

De vraag is dus niet alleen hoe ervoor gezorgd wordt dat er voor elke leeftijd en thema een passend aanbod beschikbaar is (zonder dat de integrale blik verloren gaat), maar juist ook hoe de aansluiting tussen leeftijdsgroepen wordt georganiseerd, hoe de samenwerking tussen partijen wordt vormgegeven (hoe ben je met elkaar preventief bezig en hoe wordt de samenwerking duurzaam geborgd?) en hoe de leefomgeving wordt betrokken.

Preventie indelen langs de lijn van vorm en thema

Preventie kan op verschillende manieren ingedeeld worden. De ontwikkeltafel stelt voor preventie te categoriseren langs de lijnen van vorm en thema:

- Bij onderscheid naar vorm van preventie zijn er twee hoofdcategorieën¹⁶: collectieve preventie (gericht op een brede doelgroep (universeel) of groepen met een verhoogd risico (selectief)) en individuele preventie (gericht op individuen met (een verhoogd risico op) een probleem (geïndiceerd)).
- Daarnaast kunnen preventie-interventies ook op thema van elkaar onderscheiden worden¹⁷: in de jeugdhulp wordt dan veelal onderscheid gemaakt tussen interventies gericht op gezondheid, veiligheid en/of kansengelijkheid.

¹⁵ Voor een toelichting op de taken van onderwijs en gemeenten bij preventie, zie Nederlands Jeugdinstituut, 2021. ['Preventie in de verbinding van scholen met gemeentelijke voorzieningen voor jeugd'](#).

¹⁶ Bron: RIVM, geen datum. ['Wat is preventie: Wettelijk en beleidskader'](#).

¹⁷ Bron: Nederlands Jeugdinstituut, geen datum. ['Preventiematrix jeugd: Uw jeugdbeleid in kaart'](#).

Leidende principes preventie formuleren en deze vervolgens ook vertalen naar uitvoeringseisen

Leidende principes: jeugdige centraal, bouwen aan 'positieve identiteit' en het versterken van beschermende factoren, en doen wat bewezen werkt

De ontwikkeltafel adviseert de volgende leidende principes te hanteren:

- Het kind en de jeugdige staat centraal (en daarmee ook de leefomgeving van kinderen en jeugdigen) in preventie en aanpak. Dat betekent het volgende:
 - Preventieve programma's worden samen – en vanuit gelijkwaardigheid – met de doelgroep (kinderen, jeugdigen en ouders) ontwikkeld en waar mogelijk ook uitgevoerd (van, voor en door de doelgroep).
 - Wanneer dat kan gaan organisaties die zich richten op preventie zelf naar de kinderen, jeugdigen en ouders toe (in plaats van de kinderen, jeugdigen en/of ouders die naar de organisatie toe komen) (oftewel: meer *outreaching* werken).
 - Preventie wordt zo dicht mogelijk bij de leefwereld van kinderen en jeugdigen georganiseerd (in lijn met het [pleidooi van Bert Wiennen](#)). Dat betekent ook dat kritisch gekeken wordt naar de plekken waar preventie gepleegd wordt, waarbij – in het geval van jeugdigen – de voorkeur uitgaat naar plekken die niet direct geassocieerd worden met 'zorg' (bijvoorbeeld scholen, jeugdsoos, kerk en sportverenigingen).
 - Preventie is laagdrempelig, snel in te zetten en duurzaam. Preventieve programma's hebben de tijd nodig om tot wasdom te komen (fragmentarisch werken tot een minimum beperken).
- Preventie is gericht op het bouwen aan een 'positieve identiteit' van kinderen en jeugdigen en het versterken van de beschermende factoren (zie ook de vorige paragraaf 'Visie van de ontwikkeltafel op preventie').
- Doen wat bewezen werkt. Het effect van preventie is moeilijk te bewijzen omdat het moeilijk is causale verbanden aan te tonen tussen preventieve programma's en een (maatschappelijk) resultaat. Desalniettemin raakt steeds meer bekend over wat wel of niet werkt. Die inzichten zijn leidend bij het bepalen van preventie. Maar: niet alles kan gemeten worden en effectieve preventie vraagt ook om een lange adem en het vertrouwen dat wat je doet ook werkt, dus ook de continuïteit van programma's moet geborgd zijn.

Leidende principes vertalen naar algemene en specifieke uitvoeringseisen

De leidende principes kunnen worden vertaald naar uitvoeringseisen. De ontwikkeltafel adviseert de volgende algemene uitvoeringseisen te hanteren:

- Kinderen, jongeren en ouders worden actief betrokken bij het ontwikkelen, uitvoeren, evalueren en doorontwikkelen van beleid (in algemene zin) en preventieve programma's (in specifieke zin).
- Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de slagkracht die je als regio kan realiseren door slim samen te werken en de krachten te bundelen. Waar dat kan is er uniformiteit in de regio.
- Er is in kaart gebracht wat bewezen werkt ten aanzien van preventie en deze inzichten zijn leidend bij het bepalen van beleid en de daaraan gekoppelde preventieve programma's.
- Er is een lerende omgeving waarin kennis en ervaringen tussen partijen worden gedeeld.

De ontwikkeltafel adviseert de volgende specifieke uitvoeringseisen te hanteren bij preventieve programma's:

- Het preventief programma is samen met de doelgroep ontwikkeld en wordt, waar mogelijk, met de doelgroep uitgevoerd (van, voor en door de doelgroep).
- Het preventief programma is laagdrempelig en dichtbij: mensen weten dat het bestaat en onnodige blokkades worden weggenomen om gebruik te maken van het aanbod.
- Het preventief programma gebruikt taal die aansluit bij de taal van de doelgroep.

- Het preventief programma is snel in te zetten: er kan, passend bij de doelgroep, snel gebruik worden gemaakt van het aanbod.
- Bij het ontwikkelen van het preventief programma is op voorhand nagedacht over hoe de effectiviteit en de eventuele kostenbesparing van het programma in kaart wordt gebracht.
- Het preventief programma is duurzaam: preventief werken vraagt een lange adem, dus de continuïteit van het gebruik van het instrument is geborgd.

Lopende preventieve programma's die niet voldoen aan de uitvoeringseisen worden aangepast zodat er zoveel als mogelijk aan de uitvoeringseisen wordt voldaan (en als dat teveel wijzigingen vraagt, dan wordt dat programma stopgezet). Nieuwe preventieve programma's dienen te voldoen aan de uitvoeringseisen.

De grootste (prioritaire) preventie-opgaven in de regio

Bestaande trajecten toetsen en versterken (en, waar dat nodig is, schrappen)

In de regiovisie wordt gesteld dat gemeenten nog onvoldoende zijn toegekomen aan het investeren in preventie en dat dit te doorbreken is door in de toekomst meer gebruik te maken van effectieve vormen van preventie voor specifieke doelgroepen en door het versterken van de basisvoorzieningen en basisondersteuning.

De ontwikkeltafel herkent dit beeld ten dele. Er lopen namelijk al een aantal waardevolle trajecten rond preventie, bijvoorbeeld 'Kansrijke start' (gericht op de eerste 1000 dagen van een kind), 'Jimmy's, School als Wijk', schoolmaatschappelijk werk en het Preventie Overleg Groningen. Er loopt al veel en het is zaak om in beeld te brengen wat ontbreekt¹⁸, het bestaande te toetsen aan de uitvoeringseisen (en waar dat nodig is ook zaken te schrappen) en lopende trajecten die voldoen aan de uitvoeringseisen te versterken. De uitdaging wordt daarbij om het geheel te blijven overzien (integraal kijken naar preventie, gegeven de veelheid aan trajecten).

Zoveel als mogelijk in de regio samen optrekken

Waar dat kan wordt de regionale schaal gebruikt om preventie te organiseren. Dat zorgt voor een schaalvoordeel, het geeft de ruimte om partners die veelal op regionaal niveau samenwerken (bijvoorbeeld huisartsen die op provinciaal niveau georganiseerd zijn of onderwijs dat in verschillende samenwerkingsverbanden is georganiseerd) goed aan te haken.

Het biedt ook de mogelijkheid om op regionaal niveau een klankbordgroep met jeugdigen en ouders in te richten die gevraagd en ongevraagd advies geeft. Vanzelfsprekend zal elke gemeente ook een aantal specifieke preventie-opgaven hebben waarop zij zich wil focussen.

Meer preventief werken betekent aandacht voor houding en gedrag

Preventief werken organiseren we niet "vanaf het papier" met mooie principes. Uiteindelijk gaat het om de mensen die een rol hebben bij preventie – van de sportcoach tot de jeugdconsulent – en de mate waarin zij kennis hebben van wat er mogelijk is op het terrein van preventie en bereid zijn om gebruik te maken van het beschikbare aanbod.¹⁹ Maar het gaat verder: kinderen, jeugdigen en ouders aan het stuur

¹⁸ Hierbij is tijdens de ontwikkeltafel in ieder geval aangegeven dat voor veel huisartsen niet duidelijk is bij wie ze aan kunnen kloppen binnen de gemeente voor het regelen van praktische hulp om individuen of gezinnen tijdelijk te ontlasten. Een vast contactpersoon, bijvoorbeeld in de vorm van een ondersteuner sociaal domein of een ondersteuner jeugd en gezin, kan daarbij fungeren als brug tussen huisarts en gemeente. Merk op: huisartsen zijn slechts een van de spelers op het terrein van preventie en ook andere spelers – niet in de minste plaats het onderwijs – zullen specifieke aandachtspunten hebben.

¹⁹ Zie ook [filmpje van Jan Bommerez](#) over transformatie van binnenuit.

zetten betekent ook loslaten (“in hoeverre mag hun oplossing de oplossing zijn”) en dat vraagt om een veilige omgeving voor professionals om zo te mogen handelen.

Stappenplan

De ontwikkeltafel adviseert volgende vervolgstappen te nemen:

1. Het in kaart brengen van de lopende initiatieven, waarbij vervolgens:
 - in kaart wordt gebracht of voor alle leeftijdscategorieën, vormen en thema’s (zie de hierboven geschetste indeling) in elke gemeente een passend preventief aanbod beschikbaar is²⁰ (indien gewenst kan www.socialekaartgroningen.nl hiervoor als basis dienen);
 - getoetst kan worden in hoeverre de preventieve programma’s in lijn zijn met de uitvoeringseisen zoals hierboven beschreven;
 - acties worden gekoppeld aan de vorige stap: lopende preventieve programma die niet voldoen aan de uitvoeringseisen worden aangepast zodat zoveel als mogelijk wordt voldaan aan de uitvoeringseisen (en als dat teveel wijzigingen vraagt, dan wordt dat programma stopgezet). Nieuwe preventieve programma’s dienen te voldoen aan de uitvoeringseisen.
2. Het ontwikkelen van een ‘bassiset preventie’: bepalen en vaststellen op welke thema’s alle gemeenten preventief aanbod beschikbaar dienen te hebben (dit gaat om het vaststellen van het minimum).
3. Lessen trekken van jeugdigen waar men ‘te laat’ was met de inzet van passende hulp of ondersteuning: wat heeft jeugdigen geholpen of wat had de jeugdige kunnen helpen?
4. Toetsen in hoeverre de bekostiging en contractering helpend is bij het realiseren van de doelstellingen rond preventie.

Advies ontwikkeltafel richting de regiegroep

- De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om de leidende principes en de daaraan gekoppelde uitvoeringseisen over te nemen en (bestuurlijk) vast te (laten) stellen.
- De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om de stappen zoals beschreven in bovenstaand stappenplan uit te voeren.
- Indien gewenst kan de ontwikkeltafel een rol spelen bij de uitvoering van deze stappen, mits de regiegroep daar opdracht toe geeft aan de ontwikkeltafel *en* een ontwikkeltafel het meest passende gremium is. Er dient gekeken te worden of de ontwikkeltafel het beste gremium is of dat het handiger is om aan te sluiten op dan wel gebruik te maken van reeds langer lopende overleggremia. Bij het voortzetten van de ontwikkeltafel dient opnieuw gekeken te worden naar de samenstelling van de ontwikkeltafel.

²⁰ Merk op: Preventie gaat, zoals eerder beschreven, om het adequaat handelen bij beginnende problemen en voorkomen dat kinderen en jeugdigen in jeugdhulp zwaardere jeugdhulp nodig hebben. Voor laatstgenoemde groep dient voldoende aandacht te blijven bij preventie (bijvoorbeeld door te kijken hoe jeugdhulp en gemeenten meer en beter kunnen sturen op het afschalen van zorg), aangezien preventie vaak primair geassocieerd wordt met het voorkomen dat geïndiceerde zorg nodig is.

Aan: Regiegroep
Van: Deelnemers aan de ontwikkeltafel 'Afbakening van en realiseren van een dekkend zorglandschap'
Onderwerp: [Onderwerp]
Datum: [Publicatiedatum]

Advies

De ontwikkeltafel 'Afbakening van en realiseren van een dekkend zorglandschap' adviseert over hoe het zorglandschap in de regio Groningen verbeterd kan worden. Deze ontwikkeltafel focust op de centrale vraag zoals die door de regiegroep is geformuleerd, te weten:

In beeld brengen van het huidige en het gewenste zorglandschap jeugdhulp, waarbij aandacht is voor beantwoording van volgende vragen:

1. Welke zorgfuncties hebben we nu in de regio en welke zorgfuncties zouden we moeten willen hebben in de regio (gewenste zorglandschap, nu en in de toekomst)?
2. Hoe zijn zorgfuncties en producten onderling van elkaar afhankelijk ("je kan het ene doen, omdat je het andere hebt")?
3. Wat dient op welke schaal (lokaal/regionaal/bovenregionaal) te worden georganiseerd om beschikbaarheid van de hulpverlening te borgen?
4. Wat is ervoor nodig om het gewenste, dekkend zorglandschap te houden of te realiseren (eerste beelden)?

Daarbij zijn de volgende aandachtspunten c.q. wensen meegegeven door de regiegroep:

- De wens om 'preventie' ook te zien als onderdeel van het zorglandschap.
- De wens om te focussen op sub vraag 1, 2 en 4.
- De wens om een zo concreet mogelijk advies op te stellen, waarbij niet alleen wordt geïnventariseerd maar juist ook wordt geconcretiseerd.
- Op 2 maart jl. is een voorbereidend overleg georganiseerd tussen gemeenten en aanbieders over de afbakening jeugdhulp (zie ook volgende paragraaf). De inzichten uit dit gesprek worden zoveel als mogelijk meegenomen in de bijeenkomsten met de ontwikkeltafel.

De regiovisie geeft een eerste beeld bij de stand van zaken van het zorglandschap en de gewenste beweging in het zorglandschap. De ontwikkeltafel richt zich op het concretiseren van de regiovisie.

De leden van de ontwikkeltafel benadrukken dat in de drie sessies met de ontwikkeltafel stappen voorwaarts zijn gezet. Dit zijn echter de eerste stappen en een voortzetting is gewenst. Wat volgt is de neerslag van het punt waar de ontwikkeltafel nu is, waarbij de ontwikkeltafel erkent dat verschillende zaken nog nadere uitwerking nodig hebben.

Visie van de ontwikkeltafel op het zorglandschap

Juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener

Er is één leidend principe bij het nadenken over het realiseren van een dekkend zorglandschap:

We willen dat de juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment en door de juiste hulpverlener geboden wordt.

Als dat niet het geval is, dan zijn er op hoofdlijnen twee varianten mogelijk: Kinderen en jeugdigen krijgen niet op het juiste moment de juiste hulp omdat a) de hulp er wel is, maar niet op het juiste moment beschikbaar, b) de hulp überhaupt niet beschikbaar is (a en b zeggen beide iets over de staat van het landschap), of c) de hulp is wel beschikbaar, maar onvoldoende bekend bij verwijzers. Het is onvoldoende bekend welke aanbieder welke expertise in huis heeft en dus voor een jeugdige iets kan betekenen. Dit heeft invloed op 'de juiste expertise op het juiste moment'.

Er is niet één zorglandschap

Er zijn verschillende segmenten binnen het zorglandschap, waarbij een mogelijke indeling als volgt luidt: enkelvoudige problemen (vraagt om basisjeugdhulp), meervoudige problemen (vraagt om veelvoorkomende specialistische jeugdhulp) en complexe meervoudige problemen (vraagt om weinig voorkomende specialistische jeugdhulp). Het is helpend om aan de hand van concrete zorgvragen dit gesprek te voeren om te voorkomen dat ieder vanuit zijn eigen werkelijk redeneert en daarmee de vraag en het antwoord kleurt, bijvoorbeeld LVB en levensfasen.

Om te komen tot een dekkend zorglandschap is soms inzet nodig op alle segmenten en soms gerichte inzet nodig op één bepaald segment. De segmenten dienen niet gezien te worden als 'harde grenzen', maar geven wel houvast in het gesprek over het zorglandschap.

Het zorglandschap is 'dekkend' als het aan vier eisen voldoet

Het zorglandschap is dekkend als:

1. het ondersteuningsaanbod aansluit bij de vraag naar jeugdhulp;
2. er kwalitatief goede ondersteuning en behandeling wordt geboden door kundige professionals;
3. continuïteit en beschikbaarheid van zorgfuncties voor de gehele jeugdhulpregio is geborgd en
4. kwetsbaarheden in het beschikbare aanbod en/of de continuïteit van zorg tot een minimum worden beperkt.²¹

Het zorglandschap bestaat uit verschillende elementen die constant in beweging zijn

Het zorglandschap voor jeugdhulp bestaat uit een aantal elementen²²:

1. inzet gericht op preventie en vroegsignalering;
2. de toegang tot jeugdhulp;
3. de ondersteuning en behandeling van lichte tot complexe en meervoudige problematiek van kinderen, jeugdigen en gezinnen (met onderscheid tussen het vrijwillig kader en het gedwongen kader), en
4. de organisatie die nodig is om deze ondersteuning en behandeling aan te bieden.

Twee opmerkingen naar aanleiding van bovenstaande definitie:

²¹ Deze definitie bouwt voort op de beschrijving van 'dekkend zorglandschap' in de regiovisie 'Norm voor opdrachtgeverschap: Concept regiovisie regio Groningen' (18 november 2021, p. 25).

²² Gebaseerd op de '[Eerste evaluatie Jeugdwet](#)' (ZonMw, 2018).

- Het 'dekkend maken' van het zorglandschap gaat nadrukkelijk niet alleen over zorgaanbod dat wel of juist niet beschikbaar is, maar juist ook over hoe het beschikbare aanbod – en de organisaties die een rol hebben in dat zorglandschap – kennis en expertise verbinden en samenwerken.
- Het zorglandschap is geen statisch geheel: vraag en aanbod hebben constant invloed op elkaar. De vraag is dan ook hoe je met elkaar in kaart brengt wat ontbreekt (en wat niet langer nodig is) om met elkaar steeds te zorgen dat passend aanbod beschikbaar is.

Basisgedachte: partijen hebben elkaar nodig om tot oplossingen te komen

Het leidend principe - Juiste zorg op de juiste plek, op het juiste moment, door de juiste hulpverlener – geeft weer wat de vier grote (deel)ambities zijn in het zorglandschap: de juiste zorg, de juiste plek, het juiste moment en de juiste hulpverlener. Veel gaat al goed in het bieden van passende zorg en ondersteuning aan kinderen, jeugdigen en gezinnen in de regio Groningen. Desalniettemin krijgt een groep mensen nog niet de juiste zorg en ondersteuning en daar richt deze ontwikkeltafel zich op. Om daar wezenlijke stappen voorwaarts in te zetten is partnerschap, samenwerking en dus ook vertrouwen cruciaal. Ondanks het feit dat veel dingen goed gaan, hebben gemeenten en ketenpartners de afgelopen periode ook veel discussie gevoerd. Dat heeft soms tot verwijdering geleid en het vertrouwen is onder druk komen te staan. Het bouwen aan het herstel van vertrouwen, ook het vertrouwen dat partijen bereid zijn tot gezamenlijk transformeren en daar actief stappen in willen zetten, vraagt aandacht in het vervolgproces.

Nulplaten als middel om in kaart te brengen wat nodig is om 'juiste zorg op de juiste plek op het juiste moment door de juiste hulpverlener' te realiseren

De ambitie als vertrekpunt voor het bepalen van het gewenste zorglandschap

Verschillende documenten, waaronder de regiovisie, inventariseren knelpunten in het huidige zorglandschap. De ontwikkeltafel concludeert dat een uitgebreide inventarisatie van de knelpunten ons niet verder gaat brengen in discussies over het gewenste zorglandschap. Wat wel gaat helpen is het hanteren van één centraal leidend principe ('Juiste zorg op de juiste plek, op het juiste moment, door de juiste hulpverlener') en de grote (deel)ambities die het leidend principe met zich meebrengt als vertrekpunt nemen.

De nulplaat in het kort: wat is het en hoe wordt de nulplaat gebruikt?

De nulplaat is een middel (dus zeker geen doel op zich), waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden welke verbeteringen mogelijk zijn in de jeugdhulp. Uit nulplaat komen voorstellen die dan vervolgens, waar dat kan, onderbouwd dienen te worden (bijvoorbeeld door de ontwikkeltafel data en monitoring te benutten).

De nulplaat in het kort:

- De nulplaat wordt van links naar rechts gelezen. Rechtsboven de nulplaat staat de (deel)ambitie verwoord. De ontwikkeltafel heeft de keuze gemaakt om bij het bepalen van wat nodig is de (deel)ambities die direct zijn afgeleid van het leidend principe te hanteren. Dat betekent dat er uiteindelijk vier nulplaten nodig zijn: een nulplaat over 'de juiste zorg', een nulplaat over 'het juiste moment', een nulplaat over 'de juiste expertise' en een nulplaat over 'de juiste plaats'.
- De basisgedachte achter de nulplaat is dat, om tot passende oplossingen te komen, alle betrokken partijen aan de slag moeten en partijen elkaar nodig hebben: er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid.
- De nulplaat geeft weer aan welke knoppen gezamenlijk gedraaid kan worden om te komen tot de ambitie zoals rechtsboven verwoord. De knoppen geven dus aan wat aandacht behoeft voor het verbeteren van het zorglandschap. Deze knoppen zijn voorlopig gedefinieerd, maar hebben een nadere uitwerking nodig.

- De knoppen (lees: de tussenkoppen in de nulplaat) geven antwoord op de wat-vraag: Wat is ervoor nodig om de ambitie te realiseren? De tekst onder de knoppen (lees: de tekst onder de tussenkop in hetzelfde kader) geeft antwoord op de hoe-vraag: Hoe kan deze knop worden ingericht om ervoor te zorgen dat de ambitie inderdaad wordt gerealiseerd.

De ontwikkeltafel heeft concept-nulplaten uitgewerkt voor twee van de vier opgaven (zie bijlage 1 voor de concept nulplaat over 'de juiste zorg' en bijlage 2 voor de concept nulplaat over 'het juiste moment'). De nulplaten voor 'de juiste expertise' en 'de juiste plaats' zijn nog niet (in concept) opgesteld.

De toegevoegde waarde van het werken met nulplaten

Het werken met nulplaten is helpend voor de ontwikkeltafel, om volgende redenen:

- De ambitie is breed gedragen door alle deelnemers aan de ontwikkeltafel, waardoor de werkvorm uitnodigt om als partners samen op te trekken (vanuit het gedeelde inhoudelijke doel).
- Het werken met nulplaten dwingt deelnemers om steeds te toetsen of de voorgestelde knoppen daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van de ambitie.
- Het werken met nulplaten helpt om niet alleen knoppen te benoemen, maar ook tot een invulling van de knoppen te komen. Bij het invulling geven van de knoppen kan, daar waar dat opportuun is, onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende segmenten in het zorglandschap en knoppen voor de verschillende rollen (verwijzers, gemeenten als opdrachtgevers en aanbieders).
- Het werken met nulplaten helpt om elkaars wereld beter te begrijpen en tot een gemeenschappelijke taal te komen.

Komen tot een dekkend zorglandschap: stappenplan

De ontwikkeltafel adviseert de volgende vervolgstappen t.a.v. het volledig maken en conclusies verbinden aan de nulplaten:

1. De bestaande concept nulplaten ('de juiste zorg' en 'het juiste moment') nader uit werken en de nulplaten die nog ontbreken (in concept) opstellen ('de juiste expertise' en 'de juiste plaats'). De concept nulplaten worden zo nodig nog getoetst bij een select aantal personen die geen deel uitmaken van deze ontwikkeltafel (bij het JENN bijvoorbeeld).
2. Op basis van de nulplaten kan de ontwikkeltafel bepalen wat de grootste opgaven en de meest urgente knelpunten zijn in het zorglandschap (prioriteiten bepalen). En aansluitend bepalen wat de gewenste vervolgstappen zijn (hoe gaan we het ook oplossen en wie staat dan voor welk onderdeel aan de lat). Daarbij lijkt het aangewezen om een aantal specifieke aandachtspunten mee te geven:
 - Expliciet maken wat we niet meer gaan doen met elkaar ('nieuw voor oud').
 - In kaart brengen wat de opgaven/knelpunten en vervolgstappen betekenen voor sturing en bekostiging.
 - In kaart brengen hoe het samenwerken in netwerken gefaciliteerd kan worden (doel: kennis en expertise beter en efficiënter inzetten, dubbelingen elimineren en beschikbare kennis over effectieve en bewezen methodes beter benutten).
 - Een voorzet doen om te komen tot een gemeenschappelijke taal.
3. Alvorens de opgaven uit voorgaande stap worden vastgesteld, is het van belang na te gaan of de beschikbare data vanuit gemeenten, aanbieders, RiGG, verwijzers en andere partners bevestigt dat dit inderdaad de grote opgaven/knelpunten zijn. Daarmee krijgen de knelpunten op hoofdlijnen waarde en kunnen eventuele aannames of veronderstellingen die er lijken te zijn bevestigd of ontkracht worden. Wellicht kan hiervoor een beroep worden gedaan op de ontwikkeltafel 'Data en monitoring'.
4. Op basis van de analyses kunnen we concrete vervolgstappen zetten en dient data ingezet te worden om de vervolgstappen te volgen en waar nodig bij te stellen. Hierbij is het nodig om heldere afspraken te maken om van concept tot uitvoering te komen. Onder meer commitment, mandaat, en helderheid over rollen en besluitvorming zijn voorwaardelijk om tot resultaat te komen.

5. Een nulplaat is geen statisch geheel, maar een weergave van dit moment. De 'PDCA-cyclus' dient echter altijd met een passende frequentie gehanteerd te worden om bij te stellen. Zeker bij het grote onderwerp 'Dekkend Zorglandschap', waarbij we zeker willen weten dat we het goed doen én goed blijven doen, aangesloten op de vraag en het landschap.

Naast het ontwikkelen van de nulplaten adviseert de ontwikkeltafel de volgende stappen:

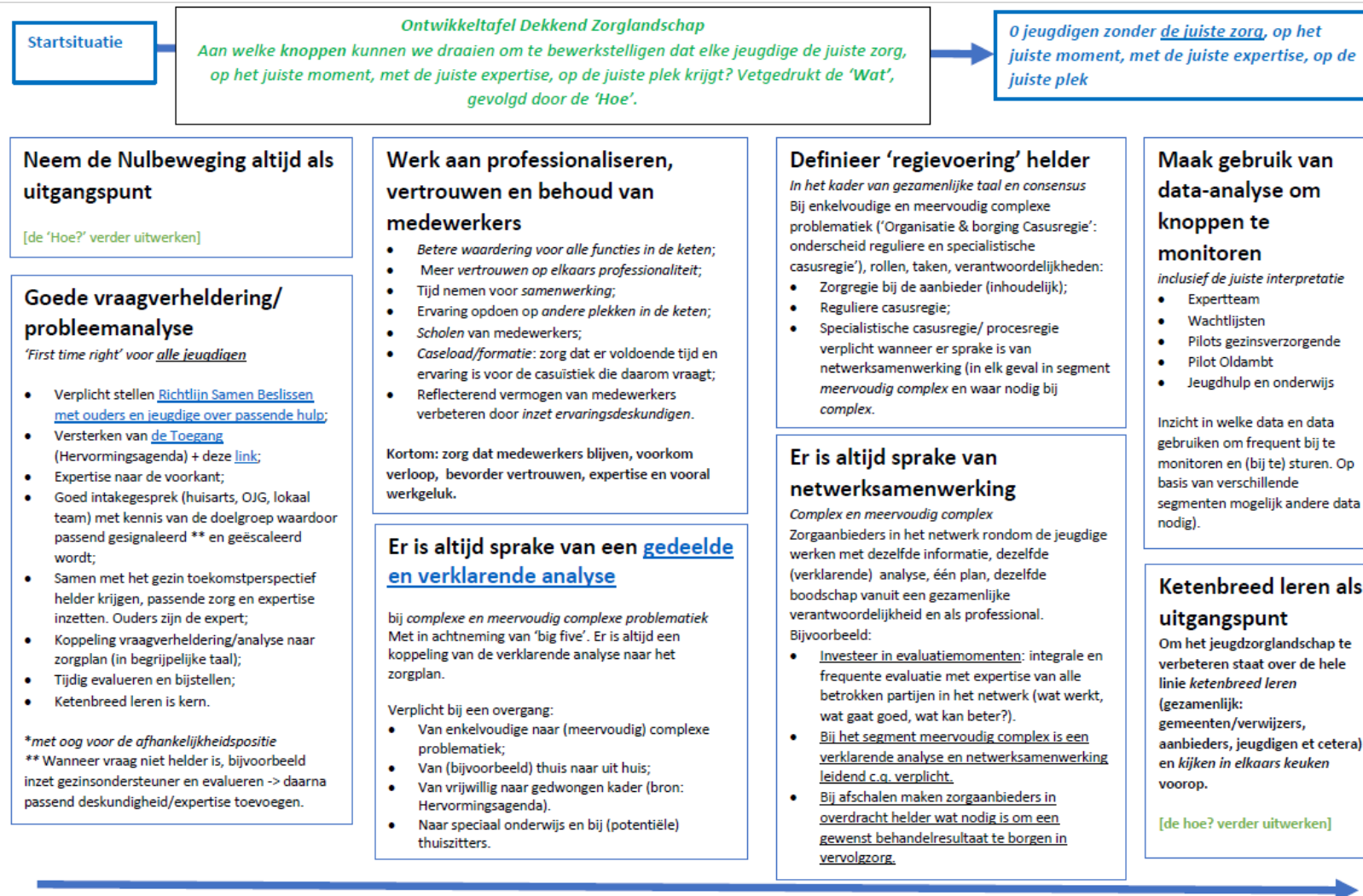
6. Er is regie nodig op het realiseren van de opgaven in het zorglandschap. Dat betekent dat er een gremium ingericht wordt dat overzicht heeft over de lopende trajecten gericht op (verbetering van) het zorglandschap, de verbindingen tussen deze trajecten en in kaart brengt wat de voortgang en lessen zijn op elk van de trajecten. (Hierbij kan onderzocht worden of de netwerkgedachte die momenteel bij het JENN wordt ontwikkeld, helpend kan zijn.) De belangrijkste afspraken uit dit gremium worden bestuurlijk vastgesteld. Hierin is het van belang om in alle plannen gemeenten zowel als opdrachtgever, "opdrachtnemer" en als belangrijke partner als (keten)partner in de zorg separaat te benoemen. Vanuit de verschillende rollen van gemeenten dienen afspraken over verdere invulling en uitwerking te worden gemaakt.
7. Er is regie nodig op het realiseren van de opgaven in het zorglandschap. Dat betekent dat er een gremium ingericht wordt dat overzicht heeft over de lopende trajecten gericht op (verbetering van) het zorglandschap, de verbindingen tussen deze trajecten en in kaart brengt wat de voortgang en lessen zijn op elk van de trajecten. De belangrijkste afspraken uit dit gremium worden bestuurlijk vastgesteld. Daarmee komt 'dekkend zorglandschap' altijd als agendapunt op de bestuurlijke agenda te staan, wat bijdraagt aan het commitment om tot acties en actiegerichte oplossingen te komen.
8. Het Groninger Functioneel Model concreter uitwerken, vanuit de lijnen van de Hervormingsagenda en vanuit basis en specialistische functies. Hierbij is samenwerking en samenhang tussen de verschillende functies, maar zeker op het snijvlak, essentieel. Hoe zorgen we dat verwachtingen over en weer helder zijn, hoe borgen we dat we dit naleven en de basis laten zijn van afspraken die we met elkaar maken. Dit geeft een belangrijke bijdrage aan het bouwen aan partnerschap.

Tot slot: De discussies die in de regio gevoerd worden rond inkoop leiden, begrijpelijk, tot onrust. Het is belangrijk dat de regiegroep zich ervan bewust is dat deze discussies ook het gesprek aan deze ontwikkeltafel beïnvloeden. Heldere afspraken in de regio rond inkoop, zal positief bijdragen aan het resultaat van deze ontwikkeltafel. Daarnaast vraagt dit het eerder genoemde vertrouwen, transparantie en partnerschap.

Advies ontwikkeltafel richting de regiegroep

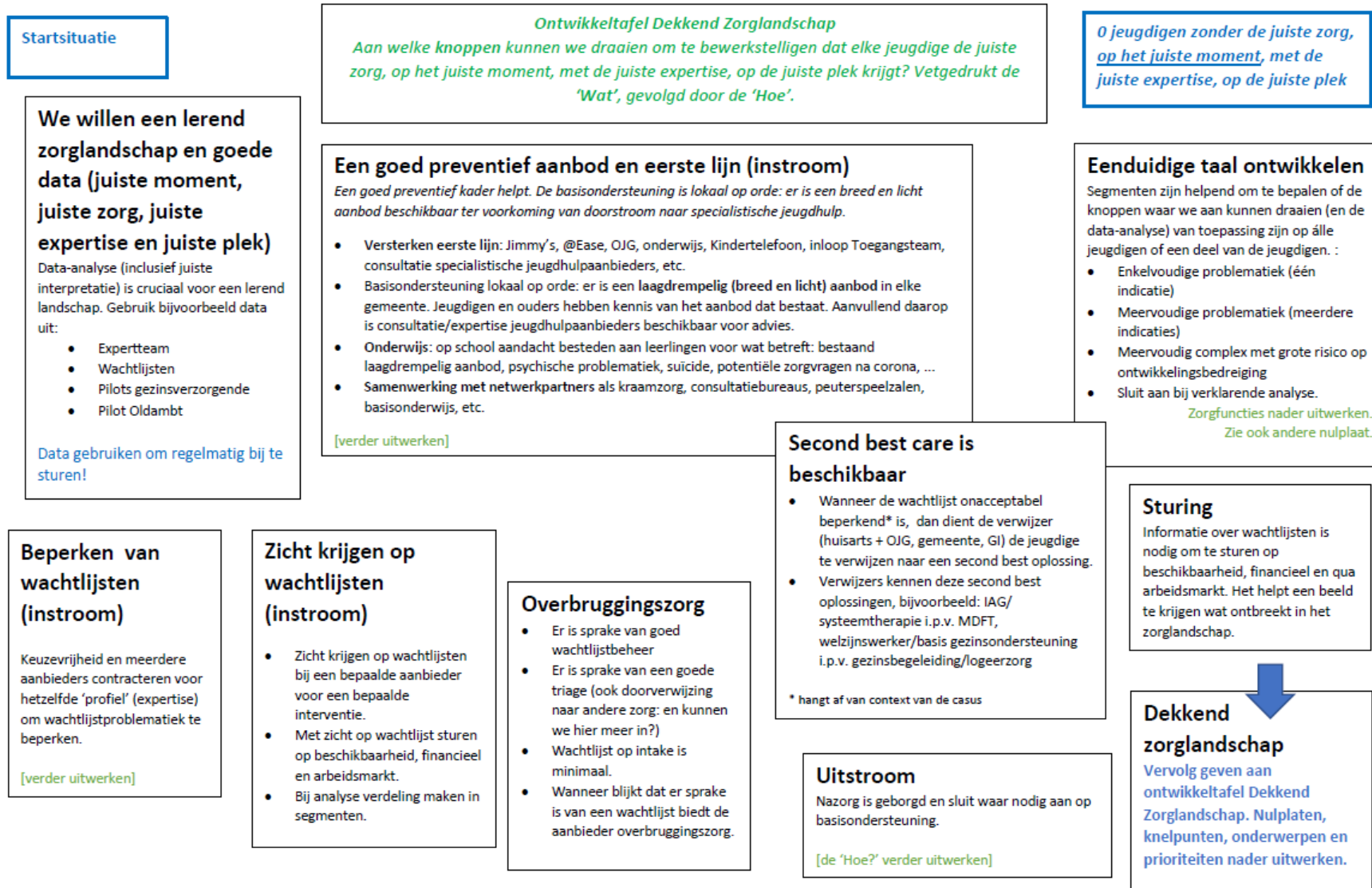
- De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om de visie van de ontwikkeltafel op het zorglandschap over te nemen en (bestuurlijk) vast te (laten) stellen.
- De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om de stappen zoals beschreven in bovenstaand stappenplan uit te voeren.
- Indien gewenst kan de ontwikkeltafel een rol spelen bij de uitvoering van deze stappen, mits de regiegroep daar opdracht toe geeft aan de ontwikkeltafel. De ontwikkeltafel wil in ieder geval graag aan de slag met het (verder) uitwerken van de nulplaten.

Bijlage 1 – Nulplaat, onderdeel ‘De juiste zorg’



Figuur 1: Factoren naar 0 jeugdigen zonder de juiste zorg, op het juiste moment, met de juiste expertise, op de juiste plek. Met de kennis van nu, flexibel, tussentijdse reflectie, aanpassen op nieuwe kennis.

Bijlage 2 – Nulplaat, onderdeel ‘Het juiste moment’



Aan: Regiegroep
Van: Deelnemers ontwikkeltafel Data en monitoring
Onderwerp: [Onderwerp]
Datum: [Publicatiedatum]

Advies

De ontwikkeltafel 'Data en monitoring' adviseert over hoe data en monitoring ondersteunend kunnen zijn aan het verbeteren van de jeugdhulp in de regio Groningen. Deze ontwikkeltafel focust op de centrale vraag zoals die door de regiegroep is geformuleerd, te weten:

Hoe kunnen data en monitoring zo vormgegeven worden dat zij ondersteunend zijn aan het lerende en verbeterende potentieel van jeugdhulp in Groningen?

Daarbij zijn de volgende aandachtspunten dan wel wensen meegegeven vanuit de regiegroep:

- De wens om expliciet aandacht te besteden aan de 'spelregels' die gehanteerd worden bij het verzamelen en gebruiken van data.
- De wens om aandacht te besteden aan een uniforme manier van data ophalen, waarbij gekeken wordt naar welke data nodig is (met onderscheid naar: 'need to know' en 'nice to know').
- De wens om aandacht te besteden aan de wijze waarop samen met ketenpartners en eindgebruikers van zorg data wordt gedeeld, data wordt verrijkt en data wordt geduid.
- De wens om waar mogelijk aan te sluiten bij de opbrengsten van de Hervormingsagenda Jeugd.

Bovenstaande punten betekenen dat tijdens de bijeenkomsten met de ontwikkeltafel aandacht zal worden besteed aan volgende vragen:

- Waar liggen kansen om gezamenlijk stappen te zetten op dit onderwerp?
- Wat is er nodig om dit te faciliteren?
- Wat zijn afspraken die we willen maken om gezamenlijk verder te gaan?
- Wat zijn spelregels die we willen afspreken voor het verzamelen en gebruiken van data?
- Hoe kunnen we borgen dat de uitkomsten van de ontwikkeltafel uitwerking vinden?

Reflectie op de opdrachtformulering door de leden van de ontwikkeltafel

Data zijn een middel om het realiseren van doelen te ondersteunen en partnerschap te creëren

De ketenpartners in de jeugdhulp in de regio Groningen onderkennen de gezamenlijke behoefte om te leren en te verbeteren. Gebruik van data en informatie en monitoring kunnen dat ondersteunen en daarvoor is betrouwbare data/informatie nodig. De deelnemers aan de ontwikkeltafel benadrukken dat het verkrijgen van data dus geen doel moet worden. Blijf het zien als een middel dat kan bijdragen aan goede jeugdhulp in de regio.

Dat maakt het niet minder belangrijk of waardevol. Juist het gebruik van betrouwbare informatie in een vertrouwde en veilige setting is een goede manier om beleid te ontwikkelen en bij te sturen in de richting van effectieve jeugdhulp.

Het verzamelen en duiden van informatie is een iteratief proces. Stap voor stap en gaandeweg leren partners elkaars business kennen door het bespreken van data. Het kan in de regio Groningen bijdragen aan de ontwikkeling naar partnerschap in de jeugdhulp. Er is nog geen traditie waarin partijen regelmatig met elkaar in gesprek zijn over de inzet van middelen en de effecten die data van die inzet laten zien. De ontwikkeltafel ziet dat als een gemis en wil daar verandering in brengen.

De ontwikkeltafel wijst er op dat het begrip 'data' te kust en te keur wordt gebruikt. Uiteindelijk is het de behoefte aan informatie die echt telt. Informatie wordt opgebouwd met gebruik van data. Data wordt pas informatie als je het goed weet te gebruiken en duiden. In dit document wordt de term 'data' vaak gebruikt terwijl dikwijls 'informatie' een beter woord zou zijn.

Geef de uitvraag en analyse van data richting door doelgerichte vragen, sluit aan bij de doelen uit de regiovisie en zorg voor een operationalisering ervan

In de huidige tijd wordt veel verwacht van de verzameling van data. Dat leidt soms tot situaties waarin beschikbare data bijeen wordt gebracht om via 'data mining' en andere methodes 'big data' te gebruiken, waarna conclusies worden getrokken zonder richting. De ervaring leert dat data echt effectief uitgevraagd kan worden wanneer de vraag die er achter ligt duidelijk en doelgericht is. Bedenk dat het serieuze inspanningen vergt om betrouwbare data te verzamelen. Daarom moet er goed over de vragen worden nagedacht waarvoor data wordt verzameld. Zowel over achterliggende doelen, als over het aangewezen schaal- en abstractieniveau waarop de vraag zich richt en de informatie over wordt verzameld. De ontwikkeltafel 'Dekkend Zorglandschap' brengt naar verwachting vragen voort waar data en informatie ongetwijfeld aan de beantwoording bijdragen.

De ontwikkeltafel adviseert een kader te hanteren waarbinnen de uitvragen worden voorbereid. In de context van de regio Groningen is het voorstel om doelstellingen uit de regiovisie te gebruiken om de uitvragen van data aan te koppelen. Dan is het wel zo dat deze brede (maatschappelijke) doelen uit de regiovisie nog vertaald moeten worden naar operationele doelen alvorens er KPI's aan gekoppeld kunnen worden (en uiteindelijk ook de databehoeft in kaart kan worden gebracht).

De regiovisie bevat volgende doelstellingen:

1. Alle jeugdigen krijgen de kans zich positief te ontwikkelen.
2. Jeugdigen worden beschermd als hun ontwikkeling gevaar loopt.
3. Jeugdigen groeien 'zo thuis mogelijk' op.
4. De toegang voor (jeugd)hulp kan zijn taak goed uitvoeren.
5. De ondersteuning, begeleiding en behandeling voor jeugdigen en gezinnen is passend voor alle doelgroepen en van goede kwaliteit.

Deze doelstellingen gelden voor jeugdbeleid en jeugdhulp voor de hele regio Groningen en overstijgen het niveau van afzonderlijke gemeentes en afzonderlijke organisaties. Een deel van de vragen leent zich voor monitoring (op regelmatige basis volgen van indicatoren). Een ander deel voor een meer vraag- of themagerichte aanpak. In onderstaande kader geven we enkele voorbeelden van vraagstukken.

Doelgroepen

- *Welke doelgroepen doen een beroep op jeugdhulp? In termen van type problematiek, demografische en sociaal maatschappelijke kenmerken? Zien we daar trends of verschuivingen in? Hebben we zicht op de oorzaken van deze verschuivingen?*
- *Welke 'paden' volgen jeugdigen binnen de zorg? Kunnen we daarmee zicht krijgen op vroege indicatoren, signalen, risicofactoren?*

Knelpunten in netwerkzorg

- *Hoe goed sluit zorgaanbod op elkaar aan? Voor welke doelgroepen werkt dit wel en voor welke niet? Waar ontstaan knelpunten? Waar ontstaat discontinuïteit? Waardoor wordt deze discontinuïteit veroorzaakt? En welke aanknopingspunten zijn er om daar verandering in te brengen?*

Toegang en bereikbaarheid van zorg

- *Welke barrières zijn er in de toegang naar zorg? Denk aan verwijsbias, drempels om zorg te zoeken.*
- *Kunnen we zicht krijgen op groepen die onvoldoende toegang hebben tot zorg? En wat kunnen we daar als regio aan doen?*

Stapelning van zorg

- *Bij welke groepen zien we stapeling van zorg? Hoe groot is die groep? En wat zijn redenen voor die stapeling? Wat is nodig om deze groep goed te begeleiden?*

Betrek belanghebbenden bij de uitvraag, de analyse en zeker bij de duiding

Bij de verzameling, de analyse en de duiding hebben verschillende partijen verschillende rollen. Voor de uitvraag is een opdrachtgever nodig die een doelgerichte vraag stelt. De ketenpartners leveren en verzamelen de data. Waardevolle duiding vereist dat eindgebruikers, dat zijn in dit geval de cliënten, de medewerkers en de zorgaanbieders, betrokken zijn bij de uitvraag, de analyse en de duiding. De ontwikkeltafel tekent hier wel bij dat aan de aard van de gestelde vraag hier bepalend in is.

Transparantie in hoe de data is verkregen, bewerkt en geanalyseerd, is een belangrijke factor om vertrouwen in de duiding te hebben. En vertrouwen is weer nodig om data beschikbaar te stellen. Voor het vertrouwen is ook nodig dat iedereen weet wat met de uitkomsten van de duiding wordt gedaan en welke consequenties er aan kunnen worden verbonden.

Kaders en spelregels voor informatieverzameling, -analyse en -duiding

De ontwikkeltafel stelt een bondig kader voor waarbinnen dataverzameling en -analyse plaatsvindt

Op basis van het voorgaande ontstaat een kader voor veilige en betrouwbare verzameling en analyse van data/informatie. Dit bestaat uit de volgende punten:

- Maak de wens expliciet om een traditie te ontwikkelen om gecoördineerd informatie te delen, te verrijken en gezamenlijk te duiden en laat die wens door alle ketenpartners op bestuurlijk niveau uitspreken en vastleggen.
- Data en monitoring aan de hand van de correcte doelgerichte vraag zijn middelen om het Groningse jeugdzorglandschap te helpen zich steeds te blijven verbeteren.

- Doelstellingen die worden gekozen zijn direct gerelateerd aan doelstellingen in de regiovisie en aan inzichten die voor alle betrokken organisaties relevant zijn.
- Ketenpartners, gemeenten en eindgebruikers van zorg (cliënten en hun ouders/vertegenwoordigers) worden betrokken bij het delen, verrijken en duiden van data. Dit vraagt om een veilige omgeving voor deelnemers om hun inzichten te delen.
- Het uitvragen van data leidt niet tot een verhoging van de administratieve lasten. De uitvraag moet voor de organisaties uitvoerbaar zijn.
- Sluit met de uitvraag van data aan bij hetgeen aanbieders aan gegevens verzamelen voor hun eigen bedrijfsvoering. Dat zorgt voor eenmalige uitvraag en voorkomt administratieve last.
- Data wordt op een uniforme manier uitgevraagd en verzameld.
- Zorg voor eenheid van taal.
- Data wordt alleen uitgevraagd en geregistreerd als de data ook daadwerkelijk gebruikt wordt (dataminimalisatie).
- Data-uitvraag is gebonden aan de geldende wet en regelgeving (AVG-proof) die hierop van toepassing is.
- Er worden uniforme afspraken gemaakt over welke data gedeeld wordt, met welk doel en op welke manier het delen, verrijken en duiden van data georganiseerd wordt.

Traditie om in jeugdhulp Groningen data te duiden start bij deze ontwikkeltafel

De deelnemers aan de ontwikkeltafel willen de traditie starten waarin ketenpartners informatie met elkaar duiden. Goed om aan te geven dat aan de duidingstafel geen platte data wordt gedeeld, maar juist gezamenlijke analyses worden gemaakt of bestaande analyses worden gedeeld. De duidingstafel gaat inzichten en analyses delen. De uitkomsten komen ten goede aan het leren en verbeteren in de regio.

Uiteraard zijn ook afspraken en adviezen nodig over verzamelen en analyseren van data. Daarover is hieronder een start gemaakt.

Voor de duiding stellen zij de volgende route voor:

1. De ontwikkeltafel adviseert een groep mensen te verzamelen vanuit de betrokken organisaties (gemeenten, ketenpartners en cliëntvertegenwoordiging). Deze groep vormt de 'duidingstafel'. Het voorzitterschap wordt ingevuld door een vertegenwoordiger van gemeenten en van ketenpartners. Zij wisselen elkaar af. Aan de duidingstafel wordt ook deelgenomen door personen uit de wetenschap en kennisinstituten.
2. Het is duidelijk dat duiding van informatie een opdrachtgever nodig heeft. De structuur die voor de ontwikkeltafels is ingesteld met een regiegroep lijkt hiervoor een passende vorm. De regiegroep kan binnen een mandaat van bestuurders (wethouders en bestuurders van ketenpartners) de duidingstafel opdracht geven om bepaalde vraagstukken met behulp van data te analyseren en te duiden. Adviezen die dat oplevert legt de duidingstafel voor aan de regiegroep die daar een eigen advies over formuleert voor de bestuurders. Zo wordt inhoud gecreëerd door inhoudelijke experts waarop bestuurders hun koersbepalende besluiten kunnen baseren.
3. Het begint met een door de opdrachtgever gestelde doelgerichte vraag. Op basis daarvan wordt informatie verzameld of wordt een analyse gepresenteerd. De opdrachtgever hoeft de vraag niet zelf te formuleren; deze kan heel goed in de praktijk ontstaan, bijvoorbeeld door trendanalyses van de RIGG.
4. De duidingstafel kan drie dingen doen:
 - Vertellen en toevoegen: we weten dat niet alles in cijfers uitgedrukt wordt. Ieder is zich bewust van de beperkingen van data. De winst ontstaat door het gezamenlijk duiden van dat wat we

- cijfermatig ophalen, door er ook ervaringen naast te zetten en aan toe te voegen. Zo ontstaat bruikbare informatie en dat maakt de aanwezigheid van cliënten bij de duiding zo belangrijk.
- Beleidsdoelstellingen toetsen en beleidsadviezen formuleren: deze groep krijgt het mandaat om de informatie te bespreken en er duidingen uit te halen die relevant zijn voor beleid en uitvoering. De resultaten van de duiding gelden als dringende adviezen aan bestuur om gevolg aan te geven.
 - Aanvullend/verdiepend vervolgonderzoek instellen: het komt voor dat een data-uitvraag en analyse aanleiding geeft tot nieuwe of verdiepende vragen. De duidingstafel informeert de opdrachtgever over deze stap en vraagt daarvoor instemming.
5. De duidingstafel heeft ondersteuning nodig en een penvoerder. De conclusies van de duidingstafel moeten op papier gezet worden en als adviezen naar de opdrachtgever worden doorgezet.
 6. De duidingstafel sluit aan bij de P&C-cycli van de ketenpartners. Door regelmaat aan te brengen ontstaat een proces waarin betrokkenen elkaar leren kennen en elkaars kwaliteiten leren benutten. Daar kan het vertrouwen groeien bij de omgeving dat de duidingstafel kwaliteit toevoegt en helpt de jeugdhulp te verbeteren.
 7. De duidingstafel kan de opdracht op basis van de inhoud betwisten en teruggeven. Reden om de opdracht terug te geven kan ook zijn dat de vraag niet past binnen de hiervoor genoemde spelregels.
 8. De duidingstafel heeft een bepaalde (onderzoeks)capaciteit, afhankelijk van het aantal deelnemers en de tijd die de deelnemers aan de duidingstafel besteden. Onderzoeksvragen zullen moeten worden geschat op omvang, om te bepalen welke vragen in welke cyclus worden opgepakt. Dat proces moet transparant zijn, zodat ook duidelijk is welke onderzoeksvragen (voorlopig) niet worden opgepakt.

Advies van de ontwikkeltafel aan de regiegroep

- De ontwikkeltafel adviseert de wens expliciet te maken om een traditie te ontwikkelen om gecoördineerd informatie te delen, te verrijken en gezamenlijk te duiden en die wens op bestuurlijk niveau van gemeenten en ketenpartners te laten uitspreken en vastleggen.
- De ontwikkeltafel adviseert een 'duidingstafel' op te richten en deze ontwikkeltafel de opdracht te geven om de invulling verder vorm te geven.
- De ontwikkeltafel adviseert de Regiegroep in de positie van opdrachtgever van de duidingstafel te plaatsen.
- De ontwikkeltafel adviseert de doelen van de regiovisie te operationaliseren, zodat een opdrachtgevend gremium houvast heeft om gewenste verbeteringen te formuleren en van daaruit gerichte vragen voor informatieverzameling en duiding te stellen.
- De ontwikkeltafel adviseert om bij data en monitoring uit te gaan van het perspectief van de jeugdige en diens ouders.

Bijlage 1. Een oefening voor operationalisering van de doelen uit de regiovisie

Doelstelling (Regiovisie)	Operationele doelstelling(en) ²³	Indicatoren ²⁴
1. Alle jeugdigen krijgen de kans zich positief te ontwikkelen.	<ul style="list-style-type: none"> • We versterken het opvoedklimaat rond gezinnen, in wijken en scholen. • We realiseren een preventieve basisinfrastructuur ter bevordering van de volksgezondheid via een integrale aanpak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk resultaat: kinderen kunnen meedoen. • Kansengelijkheid. • Afwijking daadwerkelijk jeugdzorggebruik van het verwachte zorggebruik op populatieniveau.
2. Jeugdigen worden beschermd als hun ontwikkeling gevaar loopt.	<ul style="list-style-type: none"> • We verbeteren de veiligheidsketen voor jeugdigen door een systeemgerichte aanpak, meer preventieve jeugdbescherming en duurverkorting van ondertoezichtstellingen. • We voorkomen huisuitzettingen, leiden toe naar zorg en werken aan het perspectief van multi-probleemhuishoudens. • We bieden slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling een veilige omgeving en er wordt ingezet op het voorkomen, vroegsignaleren, stoppen en duurzaam doorbreken van geweld. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit jeugdhulp (beleving meerdere perspectieven). • Recidive/terugval/ zwaardere hulp nodig. • Wachttijden (duur aanmelding tot daadwerkelijke start).
3. Jeugdigen groeien 'zo thuis mogelijk' op.	<ul style="list-style-type: none"> • We versterken jeugdigen en gezinnen zodat er minder kinderen in verblijf opgroeien en als dit moet dan in gezinsvormen en zo kort mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling aantal kinderen in jeugdhulp met verblijf. • Ontwikkeling aandeel kinderen in gezinsvormen in jeugdhulp met verblijf.

²³ Gebaseerd op de doelenboom die in de gemeente Nijmegen is opgesteld: <https://nijmegen.begroting-2021.nl/p47500/doelenboom>.

²⁴ Geïnspireerd op de indicatoren beschreven in de Hervormingsagenda Jeugd ('7a. Bouwsteen Data en Monitoring – Advies werkgroep 2021412', p. 19). Zie ook bijlage 3.

Bijlage 2. Ter inspiratie uit de Hervormingsagenda een raamwerk van doelen naar indicatoren voor monitoring in de Jeugdzorg

De ontwikkeltafel ziet in de Hervormingsagenda mooie aanzetten om vanuit doelstellingen te komen tot indicatoren. Wellicht dat in het vervolg de ontwikkeltafel aan dit onderwerp uitwerking kan geven in verbinding met de regiovisie van de regio Groningen.

De doelen van de Hervormingsagenda worden als volgt gedefinieerd:

Stelseldeel	Definitie	Aspecten
<p>Betere en tijdige zorg en ondersteuning (kwaliteit)</p> <p>Juiste zorg en ondersteuning</p>	<p>De geleverde hulp en zorg draagt bij aan de beoogde uitkomsten.</p> <p><i>"Doet de jeugdzorg die geboden wordt ook wat het moet doen?"</i></p> <p>Daarbij wordt in de jeugdwet de ontwikkelingscomponent meegewogen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effectiviteit ▪ Cliëntgerichtheid ▪ (cliënt)veiligheid ▪ Voldoet aan (wetenschappelijke/ medische) kennis en inzichten. ▪ Wordt ingezet op het moment dat het effectief is, en dus niet te vroeg of te laat.
<p>Op de juiste plek en wanneer dit nodig is (toegankelijkheid)</p>	<p>Jeugdigen en gezinnen die het meest baat hebben bij jeugdzorg, ondervinden geen barrières bij de toegang tot gepaste zorg¹¹.</p> <p><i>"Kunnen mensen die jeugdzorg nodig hebben die ook krijgen? En kunnen mensen die de jeugdzorg het meest nodig hebben die ook het makkelijkst krijgen?"</i></p> <p>Hierbij is een goede inschatting van de gebruikelijke zorg en hulp (draagkracht van de omgeving) noodzakelijk.</p>	<p>Beschikbaarheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schadelijke wachttijden ▪ (Door-)verwijzingen ▪ Tegemoetkoming van het aanbod aan vraag en behoefte ▪ Capaciteit en allocatie van middelen <p>Bereikbaarheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Over- en onderconsumptie: jeugdigen en gezinnen die ondanks een zorgbehoefte geen toegang tot zorg krijgen ▪ Reistijd en -kosten ▪ Taal- en cultuurbarrières ▪ Eigen betalingen
<p>Een beheersbaar en daarmee duurzaam stelsel (betaalbaarheid)</p>	<p>De collectieve uitgaven voor jeugdzorg zijn beheersbaar en dragen daarmee bij aan een financieel houdbaar stelsel.</p> <p><i>"Kunnen we de jeugdzorg nu én op lange termijn met elkaar betalen?"</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voldoende zicht op structurele ontwikkeling van kosten en volume om politieke keuzes te kunnen maken ▪ Een beheerste ontwikkeling van kosten en volume op zowel lokaal als landelijk niveau

Monitoring is dus een randvoorwaarde voor sturen op betere en tijdige zorg en ondersteuning, op de juiste plek en wanneer dit nodig is (kwaliteit, toegankelijkheid), een beheersbaar en daarmee duurzaam stelsel (betaalbaarheid) én het evenwicht tussen beiden. De vraag is: hoe gaan we dat meten?

Vanuit de definities van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid kan een selectie van indicatoren worden voorgesteld. Dit doen we aan de hand van structuur-, proces- en outcome-indicatoren:

- **Structuurindicatoren:** de organisatorische randvoorwaarden van de jeugdzorg, waaronder de aanwezigheid van registraties en kwalificaties van personeel en het gebruik van richtlijnen.
- **Procesindicatoren:** de procesgang van de jeugdzorg, waaronder wachttijden, doorlooptijden, volume-indicatoren en indicatiestelling.

- Uitkomstindicatoren: de uitkomsten van geleverde jeugdzorg zoals de beleving van zorg door meerdere perspectieven, recidive en kwaliteit van leven.

Dit leidt in de Hervormingsagenda tot een voorlopig voorstel:

	Kwaliteit	Toegankelijkheid	Betaalbaarheid
Indicatoren	<p><u>Structuur:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Caseload van specialist ▪ Aantal intervisie deelname per specialist <p><u>Proces:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trajectduur ▪ Trajectomvang (uren) ▪ Verhouding benodigde en begroote uren ▪ Aantal opeenvolgende trajecten (duur zorgpad) ▪ Aandeel beëindiging jeugdhulp volgens plan ▪ Aandeel uitval cliënt ▪ Aantal wisselingen van hulpverlener ▪ Functiemix <p><u>Outcome:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maatschappelijk resultaat: kinderen kunnen meedoen* ▪ Kwaliteit jeugdhulp (beleving meerdere perspectieven) ▪ Recidive/terugval/zwaardere hulp nodig ▪ Uit- en doorstroomrichting <p><i>* maakt onderdeel uit van de populatie-monitor jeugd</i></p>	<p><u>Structuur:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanbieders (aantallen, nieuwe gecontracteerde toetreders, uittreders) ▪ Aantal POH-ggz jeugd ▪ Aandeel SKJ-geregistreerde professionals (of vergelijkbaar) bij de toegang <p><u>Proces:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wachttijden (duur aanmelding tot daadwerkelijke start) ▪ Verwijsstromen (aandeel per verwijzer) <p><u>Outcome:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal jeugdigen in zorg ▪ Verhouding instroom, doorstroom en uitstroom ▪ Afwijking daadwerkelijk jeugdzorggebruik van het verwachte zorggebruik op populatieniveau ▪ Kansengelijkheid 	<p><u>Structuur:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanbieders (aantallen, nieuwe contracteerde toetreders, uittreders) ▪ Aanbestedingen (aantal gecontracteerde aanbieders per regio, duur van contracten, uitvoeringsvarianten) <p><u>Proces:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontwikkeling van het aantal trajecten per aanbieder (met uitsnedes naar tarieven, duur van de zorg, etc.) <p><u>Outcome:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inkomsten* ▪ Uitgaven* ▪ Tekorten* <p><i>* per zorgvorm, per gemeente en per 10.000 jeugdigen</i></p>

Aan: Regiegroep
Van: Deelnemers ontwikkeltafel Aansluiting jeugdhulp en onderwijs
Onderwerp: [Onderwerp]
Datum: [Publicatiedatum]

Advies

Ieder kind heeft het recht zich te kunnen ontwikkelen volgens het kinderrechtenverdrag. In dat kader gaat al veel goed, het gros van de kinderen en jeugdigen is in beeld en met hen gaat het goed. Maar binnen de huidige onderwijsomgeving kan niet altijd aan tegemoet worden gekomen. Voor een kleine groep jeugdigen kan binnen het onderwijs niet optimaal tegemoet worden gekomen aan hun ontwikkelperspectief, zodanig dat zij (bijna) besluiten niet langer deel te nemen aan het onderwijs. Daardoor bestaat het gevaar op schooluitval en dat zij buiten beeld raken of blijven. Daar is maatwerk nodig.

Dit is nog afgezien van de groep kinderen die in zorg is en nog niet eerder in het reguliere onderwijs heeft deelgenomen. Die groep is volgens velen buiten beeld.

Een andere categorie waarvoor aandacht nodig is, om thuiszitten tegen te gaan en waarop specifieke factoren inwerken, zijn de 18 jarigen. De grens 18-/18+ leidt tot knelpunten die weliswaar nu niet centraal staan in dit document maar die wel aanpak nodig hebben om uitval en thuiszitten te voorkomen.

De ontwikkeltafel 'Aansluiting jeugdhulp-onderwijs' adviseert over hoe de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in de regio Groningen (nog) beter gerealiseerd kan worden. Deze ontwikkeltafel focust op de centrale vraag zoals die door de regiegroep is geformuleerd, te weten:

Welke effectieve en efficiënte inzet is er nodig om "thuiszitters" in onze regio te voorkomen en het huidige aantal terug te dringen, uitgaande van de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van onderwijs en jeugdhulp?

Reflectie op de opdrachtformulering door de ontwikkeltafel

Aanpak thuiszitters is noodzakelijk, maar de opgave is fundamenteeler van aard

De vraag die de regiegroep heeft gesteld om de problematiek van thuiszitters aan te pakken wordt door de deelnemers gedeeld: alle partijen onderschrijven dat er voor de samenleving een prioriteit ligt bij het laten ontwikkelen van kinderen en jongeren in het onderwijs of in een alternatieve omgeving. Daarom willen de deelnemers aan de ontwikkeltafel het aanpakken.

Maar er gaat iets aan vooraf. Dat is het inzicht dat aansluiting van jeugdhulp en onderwijs vier partijen aangaat: het kind, de jeugdige en het gezin, het onderwijs, de gemeente (vanuit verschillende rollen) en jeugdhulp met zorginhoudelijke kennis en expertise. Die samenwerking – aangevuld door expertise vanuit de kennisinstituten – is nog onvoldoende vormgegeven, waarbij met name jeugdhulp zich onvoldoende betrokken voelt.

Om het doel – meer kinderen en jeugdigen die zich optimaal kunnen ontwikkelen – te realiseren is intensieve samenwerking tussen vijf partijen nodig (de vijfhoek): kinderen, jeugdigen en ouders; onderwijs; jeugdhulp; gemeenten; en kennisinstituten. Tot op heden wordt er veel bilateraal samengewerkt: gemeenten en onderwijs (bijvoorbeeld in de OOGO's) en tussen gemeenten en jeugdhulp (veelal vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie). Daarnaast worden kinderen, jeugdigen en ouders niet standaard als gelijkwaardige partner betrokken. Oftewel: er is een wereld te winnen als in de

toekomst veel meer vanuit de vijfhoek en in partnerschap wordt gewerkt, waarbij overleg geen doel, maar middel is.

De huidige aanpak van thuiszitters illustreert de (op dit moment) beperkte betrokkenheid van jeugdhulp

Het werken vanuit de vijfhoek bij de aanpak van thuiszitters is om volgende redenen van belang:

- De menselijke maat wordt gemist: er zouden geen routes meer moeten worden bepaald zonder dat jeugdigen en ouders actief betrokken zijn (altijd ouders, want: minderjarig).
- Om te komen tot een goede oplossing moet je weten wat het kind nodig heeft en is expertise vanuit onderwijs *en* jeugdhulp nodig om dat inzichtelijk te maken. Daar kan ook een rol voor de leerplichtambtenaar liggen. Het ontbreekt regelmatig aan een gedegen probleemanalyse aan de voorkant en het leren begrijpen wat een kind nodig heeft voor zijn of haar ontwikkeling.
- Het is niet altijd duidelijk wie wanneer welke verantwoordelijkheid heeft bij een casus, wie voor de uitvoering aan de lat staat en hoe de verschillende partijen elkaar op de hoogte houden.

In de huidige aanpak van thuiszitters hebben gemeenten en onderwijs de jeugdhulpaanbieders (en jeugdigen/ouders) onvoldoende betrokken. Deelnemers aan de ontwikkeltafel onderschrijven dat de aansluiting jeugdhulp en onderwijs en de aanpak van thuiszitters in het bijzonder in de uitvoering een zaak is van onderwijs, jeugdhulp en gemeenten. En dat betrokkenheid van jeugd en ouders onontbeerlijk is voor een op de vraag aansluitende aanpak.

De toegevoegde waarde van de ontwikkeltafel aan het specifieke thema van thuiszitters is beperkt

Het lijkt niet voor de hand te liggen om het gremium van de ontwikkeltafel te gebruiken voor het beantwoorden van de door de regiegroep gestelde vraag, omdat het a) een complex vraagstuk betreft, b) er al verschillende programma's lopen op dit thema (bijvoorbeeld de Ommelander werkagenda en het Thuiszitterspact 2.0) en c) er verschillende overleggremia zijn waar het onderwerp thuiszitters aan bod komt (bijvoorbeeld in de OOGO's, een provinciale werkgroep en C4Youth).

Wel kan de ontwikkeltafel een aantal punten meegeven waarvan ze vindt dat meer aandacht naartoe moet gaan bij de aanpak thuiszitters, te weten:

- Er is behoefte aan een overzicht om hoeveel thuiszitters het gaat, met onderscheid in verschillende typen of stadia van thuiszitten.
- Een versterkte inzet op met name de langdurig thuiszitters is noodzakelijk; het betreft een groep jeugdigen met veelal toenemende problematiek als gevolg van een gebrek aan ontwikkelperspectief. Deze groep is niet meer in beeld bij onderwijs.
- Met name het oplossen van problemen in het systeem lijkt nu beperkt van de grond te komen, zoals de ingewikkelde financiering, het werken vanuit gezamenlijke dossiers en het inrichten van een leer- en verbetercyclus.

Werken in de vijfhoek: wat betekent het?

Stip op de horizon: professionals in de uitvoering voelen de vrijheid en veiligheid om te handelen

De samenwerking in de vijfhoek gebeurt op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dat betekent dat alle inzet erop gericht moet zijn dat de professionals in de uitvoering, binnen heldere kaders, de vrijheid en veiligheid voelen om te handelen. Hoe minder domeingrenzen, hoe beter. De gemeente heeft hierin een leidende positie. Vanuit afspraken met onderwijs en contractering met jeugdhulpaanbieders kunnen zij zorgen voor een sluitende financiering waarbinnen professionals aan de slag kunnen. Partijen spreken af hiervoor een bekostiging te ontwikkelen die dat faciliteert en in ieder geval niet hindert. In juridische zin liggen de verantwoordelijkheden vast. Het spreekt voor zich dat partijen zich daardoor laten leiden, maar de financiering mag gerust over die grenzen heen gaan.

De gemeente acteert vanuit verschillende rollen en binnen verschillende samenhangende relaties

De gemeente heeft een centrale rol en relatie met de andere spelers, waarbij de gemeente vanuit verschillende rollen acteert (soms op afstand, soms juist heel dichtbij). De gemeente heeft een rol in:

- het ontwikkelen, uitvoeren, evalueren en doorontwikkelen van beleid;
- het contracteren van jeugdhulp en het bieden van basisjeugdhulp;
- het stimuleren van leerlingen (weer) naar school te gaan, beoordelen van vrijstellingen en handhaven bij schoolverzuim (vanuit de leerplichtambtenaar als sparringpartner, kritische meedenker en schakelaar);
- casemanagement via de WIJ-teams naar ouders toe;
- het afgeven van beschikkingen voor toegang tot zorg voor de ouders/jeugdige.

Het schakelen tussen deze rollen, waarbij je soms heel aanwezig dient te zijn en soms juist ook weer afstand dient te houden, is niet vanzelfsprekend. Uit die rollen volgen ook drie relaties vanuit de gemeente met drie verschillende spelers op het gebied van onderwijs en jeugdhulp, namelijk:

- een samenwerkingsrelatie met de onderwijsinstellingen;
- een contractrelatie met jeugdhulpaanbieders;
- een (handhavings)relatie met de jeugdige en diens ouders.

Rollen en relaties plaatsen de gemeente in een centrale en bepalende positie in de aanpak van en verbetering van de aansluiting van jeugdhulp en onderwijs. Dit roept op tot het verbinden van beleidsterreinen binnen de gemeentelijke organisatie en eenduidigheid in de beleidsmatige aansturing van de rollen en relaties. Het vraagt ook om samenwerking in de uitvoering bij het opstellen van het gezamenlijke plan (ondersteuningsroute).

Werken in de vijfhoek: wat zijn mogelijke vervolgstappen?

Samenwerking in de vijfhoek vormgeven: waar moet in ieder geval aan gedacht worden?

De ontwikkeltafel wenst het partnerschap in de vijfhoek zowel in de uitvoering als in het beleid te verstevigen en te formaliseren. Dit vraagt in ieder geval om:

- een werkende governance waarin het 'hoe' wordt vormgegeven;
- een herbezinning op lopende initiatieven en overlegstructuren (daarbij vereist een balans tussen: geen werk overnieuw doen c.q. onnodig nieuwe structuren optuigen en ook dingen durven veranderen)
- heldere kaders voor het organiseren van de samenwerking en deze ook vertalen naar werkafspraken; in ieder geval voor hoe jeugdhulp betrokken wordt bij die casussen waar hun inbreng helpt om tot een gedeelde verklarende analyse te komen. De vaststelling, de uitvoering en de evaluatie van de benodigde zorg vraagt om een nauwe samenwerking tussen de genoemde partijen
- erkenning dat een cultuurverandering nodig is en een leer- en verbetercyclus wordt ingericht
- erkennen dat acteren vanuit de vijfhoek ook impact heeft op bekostiging en financiering

De samenwerking in de vijfhoek specifiek ten aanzien van aanpak thuiszitters vormgeven

Deze ontwikkeltafel wil het begin zijn van de route om wat op papier staat aan te scherpen met de inbreng vanuit jeugdhulp en kinderen, jeugdigen en ouders *en* dit in de praktijk werkelijkheid te laten worden. Daartoe wordt de volgende stap geadviseerd:

1. Kinderen, jeugdigen en ouders, onderwijs, jeugdhulp en gemeenten gaan met elkaar om tafel om te kijken hoe het beleid en de reeds gemaakte afspraken rond aanpak thuiszitters verbeterd kunnen worden met de inbreng vanuit jeugdhulp en kinderen, jeugdigen en ouders. Waar mogelijk wordt aangesloten bij reeds bestaande overlegstructuren. Met gebruikmaking van bestaande beleidsdocumenten zoals de Werkagenda worden de samenwerkingsafspraken verrijkt

met hetgeen jeugdhulp te bieden heeft in de aanpak van thuiszitters. Daaraan gaat vooraf het betrekken van kinderen, jeugdigen en ouders om de problematiek goed te kennen vanuit hun perspectief, maar ook de oplossingen die zij kansrijk achten. Welke factoren zijn cruciaal in het binnenboord houden of brengen van jeugdigen voor wie de standaard in het onderwijs niet werkt? Die vraag kunnen kinderen, jeugdigen en hun ouders prima beantwoorden. En het antwoord vertalen kinderen, jeugdigen en ouders, onderwijs, jeugdhulp en gemeente in een 'integrale' aanpak.

De samenwerking in de vijfhoek in algemene zin vormgeven

Om daartoe te komen, worden volgende stappen voorgesteld:

2. De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om bestuurlijk te (laten) bekrachtigen dat samenwerking tussen kinderen, jeugdigen en ouders, onderwijs, jeugdhulp, gemeenten en kennisinstituten (de vijfhoek) noodzakelijk is om te komen tot passende oplossingen voor kinderen, jeugdigen en gezinnen. Het inzetten op werken in de vijfhoek heeft enkel kans van slagen als de betrokken partijen er allemaal van overtuigd zijn dat dit een noodzakelijk middel is om te zorgen dat kinderen, jeugdigen en gezinnen zich optimaal kunnen ontwikkelen.
3. Via de OOGO's wordt de opdracht opgehaald om meer in de vijfhoek te werken op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau.
4. Vervolgens wordt de vraag uitgezet via de OOGO's om in kaart te brengen wat ervoor nodig is om betekenisvol in de vijfhoek te werken (niet voor de vorm, maar vanuit de intrinsieke motivatie dat het werken in de vijfhoek het middel is om een verschil te maken in het leven van kinderen, jeugdigen en gezinnen). Daarbij kunnen volgende specifieke vragen meegegeven worden:
 - Breng de hoofdpogaven ten aanzien van de aansluiting jeugdhulp – onderwijs in beeld en breng daarin ook een prioritering aan.
 - Breng de overleggremia en programma's waarin onderwijs en gemeenten, al dan niet samen met andere partijen, samenwerken (zowel ambtelijk als bestuurlijk) in beeld.
 - Breng in kaart of en op welke manier (kennis van) de vijfhoek geborgd is of kan worden (indien gewenst) in zowel de overleggremia als de programma's en/of wat er dan nog ontbreekt.
 - Breng in kaart wat ervoor nodig is om de samenwerking in de vijfhoek te faciliteren (randvoorwaarden benoemen).
 - Breng in kaart wat ervoor nodig is om het lerend systeem in de vijfhoek goed te faciliteren.
5. De uitkomsten worden vertaald naar concrete afspraken en acties die bestuurlijk worden bekrachtigd.

Tot slot enkele opmerkingen:

- Zoals hierboven beschreven dient bij een herbezinning op lopende initiatieven en overlegstructuren een balans te worden gevonden tussen: geen werk overnieuw doen c.q. onnodig nieuwe structuren optuigen en ook dingen durven veranderen.
- Wellicht kan het bij het beantwoorden van bovenstaande vragen helpen om te kiezen voor een gezamenlijk model waarlangs input kan worden opgehaald. De suggestie is gedaan om het ruggengraat-model te hanteren, waarbij in kaart wordt gebracht wat nodig is op vier terreinen: governance, regie, arrangementen en transacties. Er zijn meer modellen om netwerksamenwerking in te richten en te sturen. Het voert te ver om daar in dit advies een keuze in te maken. Een alternatief is om te werken met nulplaten, zoals dat ook gebeurt in de ontwikkeltafel 'Dekkend zorglandschap'.
- C4Youth kan wellicht een rol spelen bij de uitvoering van (een deel van) bovenstaande stappen.

Advies ontwikkeltafel richting de regiegroep

- De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om bestuurlijk te (laten) bekrachtigen dat structurele samenwerking tussen kinderen, jeugdigen en ouders, onderwijs, jeugdhulp, gemeenten en kennisinstituten noodzakelijk is om tot passende oplossingen te komen voor het voorkomen en terugdringen van thuiszitters.
- De ontwikkeltafel adviseert de regiegroep om de stappen zoals beschreven in bovenstaand stappenplan uit te voeren. Dat geldt zowel voor de stappen gericht op het werken vanuit de vijfhoek (in algemene zin) als de stap gericht op thuiszitters (in specifieke zin).
- De meningen zijn verdeeld over de toegevoegde waarde van het vervolg van deze ontwikkeltafel, aangezien er al verschillende overleggremia (waarbij de vijfhoek aan tafel zit of juist niet) zijn over dit thema. De regiegroep bepaalt of en zo ja welke rol de ontwikkeltafel heeft bij het vervolg van dit traject en het uitvoeren van bovenstaande stappen.

Aan: Regiegroep
Van: Deelnemers aan de ontwikkeltafel 'Administratieve lasten'
Onderwerp: [Onderwerp]
Datum: [Publicatiedatum]

Advies

De ontwikkeltafel 'Administratieve lasten' adviseert over hoe de administratieve lasten in de jeugdhulp in de regio Groningen fors teruggebracht kunnen worden. Deze ontwikkeltafel heeft zich gericht op de centrale vraag zoals die door de regiegroep is geformuleerd, te weten:

Wat is ervoor nodig om binnen nu en drie jaar de administratieve lasten tot een minimum te beperken en ervoor te zorgen dat professionals primair kunnen focussen op de uitvoering van de inhoudelijke werkzaamheden?

Daarbij zijn volgende aandachtspunten dan wel wensen meegegeven:

- De wens om een uitwerking te geven van wat de ambitie voor de komende drie jaar is.
- De wens om leidende principes voor de regio te formuleren ten aanzien van verantwoording en administratieve lasten (uitgaand van vertrouwen).
- De wens om een voorzet te doen voor wat een minimale administratieve standaard zou kunnen zijn.
- De wens om te beschrijven welke randvoorwaarden en stappen nodig zijn om die minimale administratieve standaard te realiseren.
- Verder is de wens uitgesproken om waar mogelijk gebruik te maken van de inzichten uit de Hervormingsagenda Jeugd. De bouwstenenrapportage van de Hervormingsagenda voorziet in twee voorstellen:
 - Standaardisatie, uniformering en explicitering van de kwaliteitseisen die te stellen zijn aan de te bieden zorg, de professionals en aanbieders, waaronder ook die eisen die hun bedrijfsvoering betreffen.
 - Standaardisatie van de thans operationele uitvoeringsvarianten (op sturing, verantwoording, financieel administratieve afhandeling) en het verplichtend karakter van daarover te maken afspraken.
- Daarnaast is het van belang om aandacht te hebben voor de relatie met het Groninger Contractueel Model.

Bovenstaande opdrachtformulering sluit aan bij de regiovisie waarin wordt gesteld dat samen met aanbieders zal worden besproken hoe de administratieve lasten kunnen worden beperkt.

Reflectie op de opdrachtformulering door de leden van de ontwikkeltafel

Niet iedere administratieve handeling is een administratieve last

Met het thema 'verminderen van administratieve lasten' komt vaak de neiging om alle administratie in verband met het organiseren en bieden van zorg en ondersteuning aan te merken als administratieve last. Het is goed het onderscheid te bewaren tussen administratieve handelingen en administratieve lasten. Er zijn administratieve handelingen die onmisbaar zijn en/of ondersteunend aan het primair proces. Dat

principe is belangrijk: draagt de administratieve handeling bij aan het primair proces, dan is het noodzaak en geen last.

De focus ligt op administratieve handelingen die voortkomen uit de manier waarop gemeenten en aanbieders met elkaar samenwerken, dus inclusief de uitvoeringskosten

Er is nog een belangrijk onderscheid te maken als we spreken over administratieve lasten. De ontwikkeltafel richt zich op administratieve lasten die ontstaan door eisen en verplichtingen die meekomen met contractering en verantwoording binnen het contract tussen gemeente en aanbieder (opdrachtgever en opdrachtnemer). Dat kan overigens ook zijn tussen hoofd- en onderaannemers. De administratieve last die ontstaat in de bedrijfsvoering van de zorgaanbieder, ongeacht de contractering met de opdrachtnemer, dient wel aangepakt te worden, maar valt niet binnen de scope die de ontwikkeltafel heeft aangebracht.

Administratieve handelingen die voortkomen uit de relatie tussen gemeenten en aanbieders zijn als volgt onder te verdelen:

- Inkoop contracten (deels landelijke standaardisatie)
- Administratieve werkprocessen (raakt voornamelijk de backoffice)
- Verantwoording (op financieel en kwalitatief/inhoudelijk vlak; vertrouwen cruciaal)
- Financiële stroom/declaraties

Visie van de ontwikkeltafel op het verminderen van administratieve lasten

Vertrouwen tussen partijen is cruciaal om administratieve last te verminderen

Administratieve lasten raken zowel aan verantwoording (doel: controleren) als aan registratie ten behoeve van monitoring (doel: duiden). Ten aanzien van verantwoording lijkt één belangrijke waarde onderliggend te zijn aan het bestaan van veel of weinig administratieve lasten en dat is vertrouwen tussen partijen. Hoe beter het vertrouwen, hoe minder verantwoordingseisen er nodig zijn.

De ontwikkeltafel roept op om te gaan werken aan vertrouwen:

Vertrouw elkaar en ga met elkaar om als partners. Hanteer daarvoor het wenkend perspectief van waardegericht contracteren en partnerschap.

Het gesprek over administratieve lasten heeft richting nodig

De opdracht van de regiegroep is om te zorgen voor het verminderen van administratieve lasten. Er moet voorkomen worden dat daarin de verkeerde keuzes worden gemaakt. Leidende principes helpen om dat te kaderen. Het belangrijkste principe is hierboven verwoord: 'vertrouw elkaar en ga met elkaar om als partners'. De ontwikkeltafel stelt daarnaast de volgende leidende principes voor:

1. Iedere ingreep in inkoop en verantwoording moet samengaan met een afname van de administratieve lasten, het vertrouwen vergroten en het werkplezier doen toenemen. De enige reden om hiervan af te wijken is als de kwaliteit van zorg er door toeneemt.
2. Variaties in inkoopmodel, administratie en verantwoording tussen gemeenten binnen één regio werken administratieve lasten in de hand. Variaties zijn daarom alleen toegestaan als die variatie inhoudelijk te rechtvaardigen is. Let wel: regio is hier ook te verstaan als werkgebied van een en dezelfde aanbieder.
3. Landelijke standaarden gaan boven regionale standaarden die weer boven lokale standaarden gaan. Dat betekent dat landelijke standaarden de norm zijn, in tegenstelling tot het ontwikkelen van eigen lokale standaarden.

4. In het belang van maximaal beschikbare zorgcapaciteit voor zorginhoudelijke taken en effectieve inzet van middelen sturen alle ketenpartners op zo weinig mogelijk overhead en administratieve last.
5. Bij het uitvragen van zorginhoudelijke gegevens mag dat alleen nog bij gegevens waarbij het verzamelen ervan ook voor de hulpverleners en cliënten zelf relevant is.
6. Verantwoording moet smart & light en heel gericht worden ingezet gericht op een hypothese, steekproefsgewijs. En vervolgens de verantwoording afbouwen of stoppen als het gewenste inzicht is verkregen. Dat betekent een helder onderscheid tussen een lichte basisset en incidentele tijdelijke monitoring gericht op doorgaande verbetering van het jeugdhulplandschap.
7. Regiopartners moeten afspreken dat voornemens tot aanpassing van inkoop- of verantwoordingsystematiek vooraf getoetst worden op (keten)effecten in termen van toenemende omvang van de totale administratieve lasten en verschuivingen van administratieve druk van gemeenten naar zorgaanbieders of vice versa.
8. Waardegericht samenwerken door gemeenten en zorgaanbieders zal de administratieve lasten doen afnemen.²⁵

Wetende dat rond inkoop en contractering binnen regio Groningen keuzes zijn gemaakt, die hier niet ter discussie staan, wijst de ontwikkeltafel erop dat in een hybride inkoop situatie administratieve lasten zullen stijgen. Als we in de regio Groningen het hybride inkoopmodel als een overgangsfase beschouwen op weg naar één uniforme uitvoeringsvariant dan moeten we zorgen dat die fase zo kort mogelijk duurt. En daarnaast moeten we zorgen dat de administratieve last erin beperkt blijft. Alleen zo nemen we onze eigen leidende principes serieus.

Het is de wens van de gemeenten en zorgaanbieders om toe te werken naar één uitvoeringsvariant op regionaal niveau. De ontwikkeltafel onderschrijft die wens en noemt het een belangrijke stap naar beheersing van de administratieve last. Bovendien sluit het aan op wat de Norm voor Opdrachtgeverschap voorschrijft. Het gesprek over de te kiezen uitvoeringsvariant heeft tot dusver nog onvoldoende plaats kunnen vinden tussen gemeenten en ketenpartners. Dit zal ook niet in één stap kunnen. Het zal een groeipad nodig hebben. De Ontwikkeltafel ondersteunt het voornemen hierover het gesprek te gaan voeren. In lijn met het positieve effect van één uitvoeringsvariant merkt de ontwikkeltafel op dat een goede regionale inkooporganisatie ook een enorme lastenvermindering voor aanbieders betekent. De RIGG heeft zich daarin de afgelopen jaren bewezen.

Route naar verbetering van de situatie ten aanzien van administratieve lasten

Hervormingsagenda vormt geloofwaardige bron voor aanpak administratieve lasten

De ontwikkeltafel heeft gebruik gemaakt van de inhoud van de Hervormingsagenda. De in Bouwsteen 2a en 2b 'Inkoop en administratieve lasten' genoemde kernwaarden zijn vertrouwen en standaardisatie. Deze begrippen krijgen in dit advies een centrale plek.

De ontwikkeltafel adviseert de Hervormingsagenda als bron te gebruiken voor verbetering van de situatie ten aanzien van administratieve lasten. De ontwikkeltafel wil met dit advies aansluiten op de veranderpunten die bijdragen aan het wenkend perspectief van waardegericht contracteren en partnerschap.

De veranderpunten waar de ontwikkeltafel in de regio Groningen mee aan de slag wil, sluiten direct aan op het eerste leidende principe: 'Vertrouw elkaar en ga met elkaar om als partners'. De veranderpunten

²⁵ Zie document 'Wenkend Perspectief' uit de Landelijke Hervormingsagenda.

met de meeste directe invloed op de administratieve lasten nemen we in ons advies op. Het zijn de volgende vier veranderpunten:

1. Van een veelheid aan contracten naar een ontwikkelagenda met strategische samenwerkingspartners;
2. Van een focus op beheersing naar 'anders vasthouden' vanuit waarden;
3. Van bestuurlijke en ambtelijke drukte naar beleidsbescheidenheid en het versterken van de uitvoering;
4. Van fijnmazige 'technische' kaders naar robuuste inhoudelijke kaders bij contracteren.

1. Van een veelheid aan contracten naar een ontwikkelagenda met strategische samenwerkingspartners.

Goede jeugdzorg is gebaat bij langetermijnrelaties. Met langetermijncontractrelaties dammen we meteen administratieve last in die gepaard gaat met aanbestedingen en inkoopcycli.

Gemeenten met een minder sterke groei van jeugdzorg blijken een stevig opgebouwd netwerk van organisaties en professionals te hebben, welke goed kunnen samenwerken op lokaal en (boven)regionaal niveau. Als we in de regio Groningen gaan werken met een overzichtelijke groep aanbieders voor een langere periode, kunnen we een samenhangend netwerk creëren, waarin we samenwerken aan de doelen en waarden en waarin we met elkaar leren en continu verbeteren. (De ontwikkeltafel Data en Monitoring maakt daar voorstellen voor.)

Hiermee creëren we in de regio Groningen de mogelijkheid om een ontwikkelagenda te maken met strategische partners. Dat leidt dan tot inkoop waarbij de opdrachtgever samen met een aantal partners een ontwikkelagenda maakt die appelleert aan tastbare verandering.

2. Van een focus op beheersing naar 'anders vasthouden' vanuit waarden.

Dit houdt in dat we de focus verleggen van output naar outcome. Dat is een vorm van waardegericht contracteren hanteren waarbij zowel op soft als op hard skills gestuurd kan worden. Dit betekent dus niet het loslaten van sturing of getallen, maar het anders vasthouden ervan. Steeds weer toetsen of de realisatie consistent is met de doelen en waarden, en ruimte om te kunnen bijsturen en maatwerk te leveren als dit nodig is. Dit vraagt intensief partnerschap, het elkaar vasthouden en aanspreken op die waarden. Ook betekent het dat de opdrachtgevende partij voor die waarden blijft staan.

Deze manier van contracteren houdt in dat er in afstemming duidelijke afspraken worden gemaakt én dat er daarnaast ruimte blijft voor de uitvoering hiervan. Op deze manier levert waardegerichtheid meer op, voorkomt het 'perverse effecten' van inkoop en contractering en zorgt het potentieel voor een kostenverlaging.

Dit is geen keuze voor een lumpsum met 'blind vertrouwen'. Het verleden heeft uitgewezen dat dat onvoldoende leidt tot de gewenste resultaten en effecten. een kostenverlaging.

De ontwikkeltafel adviseert de ontwikkeling van het Zorgprestatie-model nauwlettend te volgen. Het beperken van administratieve lasten is een driver achter de ontwikkeling van dat model.

3. Van bestuurlijke en ambtelijke drukte naar beleidsbescheidenheid en het versterken van de uitvoering.

Als gemeenten, jeugdhulpregio's en aanbieders willen dat het in de praktijk beter gaat, dan moet beleid dat wordt opgesteld en de bijbehorende sturing daaraan ondersteunend zijn en niet zorgen voor extra administratieve lasten of tijdsdruk in de praktijk. Daarom is het belangrijk om bescheiden te zijn met beleid en met wensen en opdrachten vanuit opdrachtgevers. Het samen sturen op waarden sluit beter aan bij wat er voor jeugdigen en gezinnen toe doet. Ook kan de vraag aan professionals zijn van welk beleid zij

last hebben, en waar belemmeringen zitten om de doelen en waarden na te streven. Dit betekent ruimte voor professionals om de kennis op peil te houden en tijd te hebben voor intervisie.

4. Van fijnmazige 'technische' kaders naar robuuste inhoudelijke kaders bij contracteren.

De Hervormingsagenda schrijft dat het helpt om heldere waarden en doelen, uitgewerkt in duidelijke kaders, op te stellen en die voor langere periode vast te houden, samen met de aanbieders. De ruimte binnen die kaders moet goed benut worden. Als we terughoudend durven zijn in uitgebreide bestekken en gedetailleerde aanbestedingsstukken voor de aanbieders creëren we regelruimte binnen de waarden en kaders die wel degelijk gelden. Belangrijke stappen om te zetten zijn om niet te veel administratieve lasten voor de professional en (meer) vrijheid in het vormgeven van de hulpverlening langs kernwaarden te bieden. Dat zal de effectiviteit van de inzet van professionals verhogen.

Advies van de ontwikkeltafel aan de regiegroep

- De ontwikkeltafel adviseert de leidende principes over te nemen en toe te passen.
- De ontwikkeltafel adviseert de richting van de Hervormingsagenda te omarmen en als regiopartners te doorleven.
- De ontwikkeltafel adviseert om het gesprek tussen gemeenten en ketenpartners over een te kiezen uitvoeringsvariant op regionaal niveau op gang te brengen.
- De ontwikkeltafel adviseert in termen van governance een gremium met gezag (gemeenten en ketenpartners) in te stellen dat veranderingen in inkoop en contractmanagement en andere beleidswijzigingen toetst, of het de administratieve last niet vergroot.
- De ontwikkeltafel adviseert te werken aan vertrouwen tussen ketenpartners en gemeenten. Vertrouwen is absolute voorwaarde voor verminderen van administratieve lasten. Werk aan een cultuur waar mensen elkaar niet alleen treffen tijdens de zakelijke momenten, maar elkaar uitnodigen ook informeel met elkaar te spreken. Nieuwsgierigheid naar elkaars drijfveren, wederzijdse bekendheid met risico's die gedekt moeten worden en financiële en inhoudelijke uitdagingen zullen bijdragen aan het vertrouwen waarmee dit advies begon.
- De ontwikkeltafel adviseert gemeenten en ketenpartners zich te organiseren, zodat overleg en overeenstemming breed gedragen wordt.
- Concrete opdrachten waar de ontwikkeltafel mee aan de slag wil:
 - Een aantal administratieve belastingen concreet maken en aanpakken. De ontwikkeltafel neemt de leiding en betreft experts uit de uitvoering bij ketenpartners en gemeenten.
 - Snijden in repetitieve administratieve handelingen zonder inhoudelijke impact. Denk hierbij aan beschikkingen voor herindicaties die in de praktijk nooit worden geweigerd maar wel voor elke casus aangevraagd moeten worden. Als dat uit het proces weggesneden kan worden, dan kan zorg sneller worden geleverd en hoeven zorgprofessionals hierin geen tijd te steken. Voor dit specifieke voorbeeld is een oplossing nodig in het juridische domein zonder bestuursrecht geweld aan te doen.
 - Werk een voorstel uit voor een controleprotocol gebaseerd op high trust-high penalty.

Bijlage 2, opdrachtformuleringen van de regiegroep aan de ontwikkeltafels

Opdrachtformulering Toegang via verschillende verwijzers:

- Aan welke kwaliteitscriteria moet de toegang voldoen en wat is ervoor nodig bij de betrokken partijen om langs de lijn van deze kwaliteitscriteria te werken?²⁶

Opdrachtformulering Preventie:

- Opstellen van een 'Preventieagenda' (werktitel) waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan volgende onderdelen:
 1. Hoe wordt preventie gedefinieerd, ingedeeld en afgebakend?
 2. Wat zijn gedeelde leidende principes over preventie voor de regio?
 3. Wat zijn de grootste (prioritaire) preventie-opgaven in de regio?
 4. Welke stappen voorwaarts moeten gezet worden en wie heeft daarin welke rol?

Opdrachtformulering Afbakening van en realiseren van een dekkend zorglandschap:

- In beeld brengen van het huidige en het gewenste zorglandschap jeugdhulp, waarbij aandacht is voor beantwoording van volgende vragen:
 1. Welke zorgfuncties hebben we nu in de regio en welke zorgfuncties zouden we moeten willen hebben in de regio (gewenste zorglandschap, nu en in de toekomst)?
 2. Hoe zijn zorgfuncties en producten onderling van elkaar afhankelijk ("je kan het ene doen, omdat je het andere hebt")?
 3. Wat dient op welke schaal (lokaal/regionaal/bovenregionaal) te worden georganiseerd om beschikbaarheid van de hulpverlening te borgen?
 4. Wat is ervoor nodig om het gewenste, dekkend zorglandschap te houden of te realiseren (eerste beelden)?

Opdrachtformulering Data en monitoring:

- Hoe kan data en monitoring zo vormgegeven worden dat het ondersteunend is aan het lerende en verbeterende potentieel van jeugdhulp in Groningen?

Opdrachtformulering Aansluiting jeugdhulp en onderwijs:

- Welke effectieve en efficiënte inzet is er nodig om "thuiszitters" in onze regio te voorkomen en het huidige aantal terug te dringen, uitgaande van de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van onderwijs en jeugdhulp?

Opdrachtformulering Administratieve lasten:

- Wat is ervoor nodig om binnen nu en drie jaar de administratieve lasten tot een minimum te beperken en ervoor te zorgen dat professionals primair kunnen focussen op de uitvoering van de inhoudelijke werkzaamheden?

²⁶ De opdrachtformulering sluit aan bij de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO), waarbij de kernvraag vanuit de NvO over toegang als volgt luidt: hoe is de toegang verbonden met gecontracteerde hulp, zodat er sprake is van eenduidige samenwerking met gecontracteerde partijen, waarbij [de 5 basisfuncties voor lokale toegang \(KPMG, 2019\)](#) als leidraad dienen.

Bijlage 3

Planning van de bijeenkomsten van de ontwikkeltafels

Ontwikkeltafel	Eerste sessie	Tweede sessie	Derde sessie
Toegang via verschillende verwijzers	07-03-2022 11.00-13.00	21-03-2022 11.00-13.00	04-04-2022 11.00-13.00
Administratieve lasten	07-03-2022 14.00-16.00	21-03-2022 14.00-16.00	04-04-2022 14.00-16.00
Preventie	08-03-2022 09.00-11.00	22-03-2022 09.00-11.00	05-04-2022 09.00-11.00
Afbakening van en realiseren van een dekkend zorglandschap	08-03-2022 12.30-14.30	22-03-2022 12.30-14.30	05-04-2022 12.30-14.30
Aansluiting jeugdhulp en onderwijs	09-03-2022 08.30-10.30	23-03-2022 08.30-10.30	06-04-2022 08.30-10.30
Data en monitoring	08-03-2022 15.00-17.00	22-03-2022 15.00-17.00	05-04-2022 15.00-17.00

Planning van de bijeenkomsten van de regiegroep

Regiegroep bijeenkomsten	Datum
Bijeenkomst 1	15-02-2022 14.00-16.00
Bijeenkomst 2	02-03-2022 09.00-11.00
Bijeenkomst 3	14-03-2022 11.00-13.00
Bijeenkomst 4	29-03-2022 14.00-16.00
Bijeenkomst 5 (4 uur)	12-04-2022 12.00-16.00
Bijeenkomst 6 - centraal onderwerp: vaststellen advies voor Adviescommissie Jeugdhulp	19-04-2022 14.00-17.00