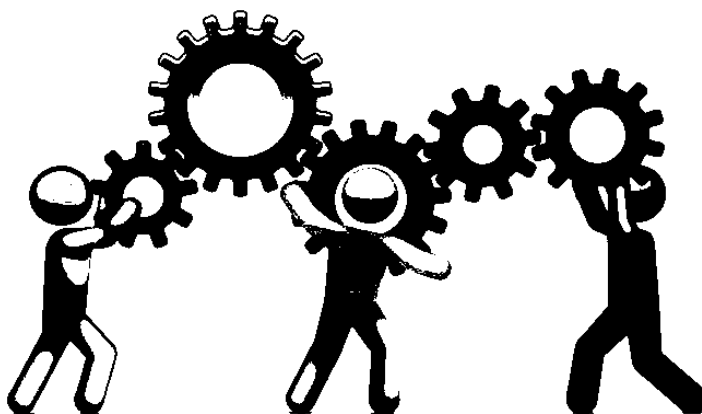


Aan het roer van de jeugdhulp:

26-06-2020

Een kwalitatief exploratief onderzoek naar de gemeentelijke sturing op de doelstellingen van de Jeugdwet in de gemeente Hoogeveen en Apeldoorn



Stefanie Hulshof

Judith de Boer

Roos Bothof

Dr. A. W. Wienen

Prof. Dr. Ir. E. W. Hans

Prof. Dr. R. Torenvlied

**UNIVERSITY
OF TWENTE.**

hogeschool
Windesheim



Algemene gegevens

Datum	26-06-2020
Versie	4.0

Titel onderzoek	Aan het roer van de jeugdhulp - Een kwalitatief exploratief onderzoek naar de gemeentelijke sturing op de doelstellingen van de Jeugdwet in de gemeente Hoogeveen en Apeldoorn
Acroniem	Sturing van gemeente op jeugdhulp
Studie	Gezondheidswetenschappen (BSc)
Opdrachtnummer	GZW-20190018
Opdrachtgever	Dr. A.W. Wienen (Bert)
Eerste begeleider	Prof. Dr. Ir. E. W. Hans (Erwin)
Tweede begeleider	Prof. Dr. R. Torenvlied (René)
Uitvoerders	Stefanie Hulshof Judith de Boer Roos Bothof

Samenvatting

In 2015 is de jeugdhulp gedecentraliseerd naar de gemeenten door de invoering van de Jeugdwet. Sindsdien zijn de gemeenten verantwoordelijk om de toegang tot de jeugdhulp te faciliteren en zoeken veel gemeenten naar een goed evenwicht tussen enerzijds optimaal tegemoetkomen aan de vraag van de cliënt en anderzijds dit zo efficiënt mogelijk te organiseren. Er is nog weinig kennis gepubliceerd over hoe er het best gestuurd kan worden op de toegang tot de jeugdhulp om dit evenwicht te realiseren. Gemeenten kunnen sturen op het netwerk, de kwaliteit, financiën en het management.

De Jeugdwet heeft vijf doelstellingen waar iedere gemeente mogelijkerwijs op een andere manier invulling aan geeft. In dit onderzoek analyseren wij in twee casestudies hoe de gemeente Apeldoorn en gemeente Hogeveen hierop sturen. Dit onderzoek richt zich op het proces van het realiseren van de doelstellingen van de Jeugdwet binnen het ketenproces van de toegang tot de jeugdhulp. Hiertoe hebben wij de volgende hoofdvraag opgesteld:

“Hoe kan er vanuit theorieën op het gebied van ketenproces en sturing begrepen worden hoe de gemeente Hogeveen en Apeldoorn sturen op de inhoudelijke doelstellingen van de Jeugdwet?”

Om een antwoord te kunnen formuleren op deze hoofdvraag hebben wij een literatuurstudie uitgevoerd en semigestructureerde interviews gehouden met 20 medewerkers van de gemeente Apeldoorn, de gemeente Hogeveen en de Centra voor Jeugd & Gezin (CJG's).

Zowel de gemeente Apeldoorn als Hogeveen sturen door middel van hun netwerk op financiële en juridische wijze. In hoeverre de gemeenten management sturing inzetten konden wij niet meten. In de gemeente Hogeveen en Apeldoorn wordt er inhoudelijk gestuurd op de doelstellingen door het inrichten van een CJG. In Apeldoorn zijn er vier CJG's gemandateerd door de gemeente die de toegang verlenen. Het CJG in Hogeveen is een uitvoeringsorgaan van de gemeente en organiseert de toegang tot de jeugdhulp samen met netwerkpartners.

Uit ons onderzoek is gebleken dat gemeenten wel sturingsmechanismen inzetten, maar niet doelgericht bezig zijn om middels deze sturing de doelen van de Jeugdwet te bereiken. Om deze reden is onze eerste aanbeveling dat de gemeenten dit meer oppakken. Onze tweede aanbeveling is dat gemeenten elkaars toegangsprocessen gaan bestuderen, zodat zij van elkaar kunnen leren. Onze laatste aanbeveling is om verder onderzoek te doen naar gemeentelijke sturing en om kennisdeling daarover te bevorderen. Dit onderzoek is een eerste aanzet tot het leggen van een link tussen gemeentelijke sturing en de uitvoering van de jeugdhulp. Door het bewust worden van sturing kunnen betere prestaties worden geleverd en knelpunten in de jeugdzorg worden opgelost.

Trefwoorden: *Jeugdzorg, Jeugdwet, Sturing, Gemeente, Ketenproces, Netwerk*

Inhoudsopgave

1	Introductie	8
2	Theoretisch kader.....	12
2.1	Inleiding.....	12
2.2	Achtergrondinformatie jeugdhulp.....	12
2.2.1	Verantwoordelijkheid voor doelen.....	12
2.2.2	De uitvoering van de Jeugdwet	14
2.2.3	Achterliggende redenen voor Jeugdwet	14
2.2.4	Toegang tot jeugdhulp.....	15
2.3	Algemene sturing	16
2.3.1	Micro- en macrosturing.....	17
2.3.2	Regelgestuurde benadering en waardegericht werken en leren	17
2.3.3	Sturing op de toegang	17
2.4	Netwerksturing	18
2.4.1	Netwerk prestaties	18
2.4.2	Ketenproces.....	19
2.4.3	Samenwerking	19
2.4.4	Regionale samenwerking	19
2.5	Management sturing.....	20
2.5.1	Verband tussen management en prestatie	21
2.5.2	Sturingsmechanismen van managers	21
2.5.3	Hefbomen van controle	22
2.6	Kwaliteitssturing	23
2.7	Financiële sturing	24
2.8	Sturing op actoren uit de keten.....	25
2.9	Conclusie	27
3	Gemeente Hoogeveen	28
3.1	Inleiding	28
3.2	Gemeentelijke ketenproces van de jeugdhulp	28
3.2.1	Organisatiestructuur jeugdhulp Hoogeveen.....	28
3.2.2	Stappen in toegangsproces.....	29
3.3	Bestuurlijke processen van de jeugdhulp	31
3.3.1	Beleid	31

3.3.2	Missie.....	33
3.3.3	Visie	34
3.3.4	Doelstellingen van de gemeente	34
3.3.5	Sturing door gemeente.....	35
3.3.6	Invulling doelstellingen Jeugdwet	36
3.4	Prestatie.....	41
3.4.1	Prestatie ervaringen/ succesfactoren	41
3.4.2	Kwaliteitswaarborging	42
3.4.3	Samenwerking	43
3.4.4	Verbeterpunten	43
3.5	Conclusie	44
4	Gemeente Apeldoorn	46
4.1	Inleiding.....	46
4.2	Gemeentelijke ketenproces van de jeugdhulp	46
4.2.1	Organisatiestructuur jeugdhulp Apeldoorn.....	46
4.2.2	CJG Apeldoorn.....	47
4.2.3	Stappen in toegangsproces.....	48
4.3	Bestuurlijke processen jeugdhulp	50
4.3.1	Beleid	50
4.3.2	Missie.....	51
4.3.3	Visie	51
4.3.4	Doelstellingen van de gemeente	51
4.3.5	Sturing vanuit de gemeente en het CJG.....	52
4.3.6	Invulling doelstellingen Jeugdwet	53
4.4	Prestatie.....	58
4.4.1	Prestatie ervaringen/ succesfactoren	58
4.4.2	Kwaliteitswaarborging	59
4.4.3	Samenwerking	60
4.4.4	Verbeterpunten	61
4.5	Conclusie	63
5	Vergelijking gemeente Hoogeveen en gemeente Apeldoorn	65
5.1	Inleiding.....	65
5.2	Proces.....	65

5.3	Besturing.....	66
5.4	Prestatie.....	70
6	Conclusie	71
7	Discussie.....	72
7.1	Bespreking resultaten.....	72
7.2	Methodologische overwegingen	73
7.3	Aanbeveling praktijk	74
7.4	Aanbeveling vervolgonderzoek	74
8	Nawoord.....	76
9	Bronvermelding	77
9.1	Documenten en literatuur	77
9.2	Verwijzing interviews	81
10	Bijlage.....	84

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
1G1P1R	Eén gezin, één plan, één aanspreekpunt
AJB	Aanvragen Jeugdhulp en Bureaudienst
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
GGD	Geestelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde instelling
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
Jw	Jeugdwet
KPI	Kritieke Prestatie Indicator
MDO	Multidisciplinair overleg
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
OJA!	Verbinding Onderwijs en Jeugdhulp in Apeldoorn
Pgb	Persoonsgebonden budget
SKJ	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
SWW	Stichting Welzijnswerker
UVC	Uitvoeringscoördinator
VenJ	Veiligheid en justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, welzijn en sport
WJZ	Wet op de jeugdzorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

1 Introductie

Achtergrondinformatie

In 2015 is de nieuwe Jeugdwet van kracht geworden. De Jeugdwet is bedoeld voor ondersteuning van ouders en kinderen onder de 18 jaar en gaat gepaard met een decentralisatie van taken (Pommer & Boelhouwer, 2016). De gemeenten zijn door de nieuwe Jeugdwet verantwoordelijk geworden voor de organisatie, uitvoering en financiering van de jeugdhulp omdat zij dichterbij de inwoners staan (Pommer & Boelhouwer, 2016). De reden voor de invoering van de Jeugdwet is om kosten te besparen en een betere kwaliteit van jeugdhulp te realiseren (Friele et al., 2018). Het doel is dat gemeenten de zorg eenvoudiger, goedkoper, met en dichterbij de inwoners te organiseren. De jeugdzorg bestaat uit drie verschillende typen hulpverlening, namelijk jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering (Bakker, 2018). In 2018 ontvingen ongeveer 410 duizend jeugdigen van 0 tot 18 jaar jeugdhulp in Nederland (CBS, 2019). Dat is bijna één op de acht jeugdigen.

De transformatie verloopt niet zonder belemmeringen. Zo zijn er in de eerste evaluatie van de Jeugdwet in 2018 een aantal tekortkomingen naar voren gekomen (ZonMw, 2018). Uit dit onderzoek van het ZonMw blijkt dat gemeenten nog zoekende zijn naar een optimaal sturings- en organisatiemodel om regie te kunnen voeren op beleid en uitvoering van de zorg in de teams. De sturings- en regierol vanuit de gemeente blijkt een groot knelpunt. Iedere gemeente heeft de Jeugdwet op een andere manier geïmplementeerd. Veel gemeenten zoeken naar een goed evenwicht tussen enerzijds optimaal tegemoetkomen aan de vraag van de cliënt en anderzijds dit zo efficiënt mogelijk te organiseren. Er is nog weinig kennis hoe het organiseren van het indicatieproces helpt om te sturen op de toegang tot de jeugdhulp.

Sturing is een activiteit die gemeenten uitvoeren om richting te geven aan een proces (Markestijn, 2019). Hier zijn veel gemeenten sinds 2017 mee bezig (Peeters, Batterink, Schumacher, & Tazelaar, 2019). Sturing heeft een positieve invloed op prestaties (Ysa, Sierra, & Esteve, 2014).

Ons onderzoek is een exploratief onderzoek waarin wij het ketenproces van de jeugdhulp binnen gemeenten analyseren en bestuderen. Hierbij wordt er geanalyseerd hoe de gemeente stuurt op de inhoudelijke doelstellingen van de Jeugdwet. Het gaat hierbij om de 'normale' situatie, dus de situatie vóór de Corona-crisis. Het ketenproces van de jeugdhulp laat zien hoe bestuurlijke en logistieke stromingen op basis van afgestemde (overeenkomende) processen zijn georganiseerd om zo kosten en kwaliteit te organiseren binnen de gemeente (van Rijswijk & van der Sterre, 2010).

We doen dit onderzoek in opdracht van Dr. Bert Wienen, Associate Lector aan de Hogeschool Windesheim, projectleider en adviseur in onderwijs, jeugdhulp, gemeenten, zorg en welzijn en lid van de VNG-bestuurscommissie Zorg, Jeugd en Onderwijs.

Afbakening

Wegens de complexiteit en omvang van de jeugdhulp beperken wij ons in dit onderzoek tot twee gemeenten en tot uitsluitend de eerste fase van de jeugdhulp, ook wel de 'toegang' genoemd. Dit betreft het moment van aanvraag jeugdhulp tot en met het afgeven van een

beschikking. Daarbij gaan wij het proces, de besturing en de prestatie van de gemeentelijke keten analyseren. De twee gemeenten die meewerken aan dit onderzoek zijn Apeldoorn en Hoogeveen. Apeldoorn is een urbane gemeente in Gelderland en heeft bijna 165.000 inwoners. Hoogeveen is een rurale gemeente in Drenthe en met ongeveer 55.000 inwoners. De opdrachtgever geeft aan dat veel onderzoeken zich tot nu toe richten op grote gemeenten, terwijl er in Nederland veel kleine en middelgrote gemeenten zoals Hoogeveen zijn.

Onderzoeksvragen

In ons onderzoek beantwoorden we de volgende hoofdvraag:

“Hoe kan er vanuit theorieën op het gebied van ketenproces en sturing begrepen worden hoe de gemeente Hoogeveen en Apeldoorn sturen op de inhoudelijke doelstellingen van de Jeugdwet?”

De volgende deelvragen worden beantwoord voor beide gemeenten in ons onderzoek:

- Welke sturingsmechanismen kan een gemeente inzetten?
- Hoe is de toegang tot de jeugdhulp georganiseerd in de gemeente?
- Hoe komt beleid van de gemeente tot stand?
- Wat is de missie en visie van de gemeente?
- Hoe geeft de gemeente invulling aan de vijf doelstellingen?
- Hoe wordt de kwaliteit van de jeugdhulp gewaarborgd?
- Hoe worden samenwerkingsverbanden ervaren?
- Hoe wordt de prestatie gemeten?
- Welke verbeterpunten heeft de gemeente met relatie tot de toegang tot de jeugdhulp?
- Hoe kan een gemeente sturing geven aan doelstellingen?

Maatschappelijke relevantie

In dit onderzoek brengen wij sturing bij gemeenten in kaart en concluderen wij dat gemeenten onvoldoende mee bezig zijn met sturing. Sturing draagt bij aan de beheersing van de kosten en prestaties van de jeugdhulp. Door in kaart te brengen in hoeverre en op welke manier gemeenten op dit moment sturen, kan er een analyse worden gedaan hoe er het beste gestuurd kan worden. Onderzoek op dit gebied geeft richting aan hoe managers doelen kunnen bereiken. Uiteindelijk zullen er betere prestaties worden geleverd, waardoor het zorgsysteem voor jeugdigen efficiënter en effectiever ingericht kan worden. Gemeenten kunnen zo ook knelpunten als lange wachtrijen, hoge werkdruk in de jeugdzorg of versnippering van de zorg aanpakken.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is een eerste aanzet tot het onderzoeken van sturingsmechanismen binnen gemeenten. Er is weinig wetenschappelijke kennis gepubliceerd over sturing in het gemeentelijke domein en er is nog geen concrete link gelegd tussen gemeentelijke sturing en de uitvoering van de jeugdhulp. Ons onderzoek doet dit en dient als basis voor vervolgonderzoek.

Ook brengen wij in de casestudy in kaart hoe gemeenten invulling geven aan de Jeugdwet. Dit heeft een andere insteek dan de Eerste Evaluatie van de Jeugdwet (Friele et al., 2018), omdat de focus ligt op het ketenproces en de sturing van twee gemeenten. Bij ons onderzoek zijn er ook veel onduidelijkheden naar boven gekomen die leiden tot input voor vervolgonderzoek.

Zoekstrategie

Wij hebben de recente wetenschapsliteratuur geraadpleegd om te kijken of er bruikbare onderzoeken zijn voor ons onderzoek. Daarnaast hebben we ook kennis geraadpleegd over de jeugdhulp via sites van de overheid en gemeenten. De onderzoeken zijn gevonden via Scopus, Google Scholar, Google en Find.UT, de database van Universiteit Twente. De zoekcriteria die wij hiervoor hebben gebruikt zijn 'Jeugdhulp', 'Jeugdhulp Nederland', 'Gemeente Hoogeveen', 'Gemeente Apeldoorn', 'Jeugdwet', 'Toegang jeugdhulp', 'Decentralisatie zorg', 'Organisatie jeugdhulp', 'Toegang Jeugdwet', 'Toegang jeugdhulp', 'Decentralisatie jeugdhulp', 'Organisatiestructuren', 'Sturing in netwerken' en 'Sturing jeugdhulp'. Wij hebben zo veel mogelijk recente kennis gebruikt. De kennis betreffende de Jeugdwet is bij voorkeur vanaf 2014, omdat de nieuwe Jeugdwet in 2015 inging. Van alle zoekresultaten hebben wij een selectie gemaakt van de onderzoeken die nuttig zijn voor ons onderzoek op basis van de titel, de abstract en de beschrijving. We hebben ook gekeken of de bron betrouwbaar is door de auteur en de afkomst van de bron te checken. Wij hebben de onderzoeken die ons relevant leken gelezen. Uit sommige van deze bronnen zijn weer andere bronnen voortgekomen, doordat de auteur zijn kennis ook op bestaande wetenschap heeft gebaseerd. De nuttige kennis is verwerkt in ons theoretisch kader en gebruikt als onderbouwing voor de interviews. Andere informatie hebben we gebruikt als achtergrondinformatie voor onszelf.

Voor het hoofdstuk Apeldoorn en Hoogeveen hebben wij voor praktische informatie, zoals toelichting bij bepaalde programma's, het internet geraadpleegd. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van de documenten afkomstig van de site van de zorgregio van Apeldoorn en Hoogeveen. De rest van de informatie is gebaseerd op interne documenten van de gemeenten die ons zijn toegestuurd door werknemers of zijn geraadpleegd via de online toegang die wij hebben gekregen.

Interviews

Naast een literatuurstudie hebben wij kwalitatieve informatie verkregen middels 20 interviews. In Apeldoorn hebben wij interviews gehouden met een kwaliteitsmedewerker, beleidsadviseur, de wethouder, een accountmanager, een contractmanager, de teammanager van Jeugd & Onderwijs en met medewerkers van het CJG Apeldoorn zoals de bestuurder en medewerkers van het stafteam. In Hoogeveen hebben wij gesproken met de wethouder, beleidsadviseur, medewerkers van het CJG zoals coördinatoren CJG, welzijnswerker, gedragswetenschapper en projectleiders. De interviews zijn semigestructureerd en in de meeste gevallen afgenomen door één van de onderzoekers. Vooraf hebben wij interviewschema's opgesteld, op basis van de functie en taken van de persoon en het theoretisch kader. De interviewschema's zijn te vinden in de bijlagen. In de tekst wordt verwezen naar de interviews met blokhaken naar de respondenten die hieronder zijn aangegeven. Wij hebben de interviews geanonimiseerd.

Respondent 1 t/m 10 zijn afkomstig van gemeente Apeldoorn, respondenten 11 t/m 18 zijn afkomstig van gemeente Hoogeveen.

De interviews zijn geanonimiseerd in verband met de privacy van de respondenten. Wij hebben alle interviews opgenomen en nadien getranscribeerd in Amberscript. De transcripten zijn gecodeerd in ATLAS. Deze gecodeerde transcripten zijn op te vragen bij de onderzoekers.

Zie paragraaf 7.2 voor methodologische overwegingen.

Leeswijzer

In het theoretisch kader wordt verdere achtergrondinformatie gegeven en zijn literatuuronderzoeken uitgewerkt. Hoofdstuk 3 en 4 gaan respectievelijk over Hoogeveen en Apeldoorn. In deze hoofdstukken gaan wij specifiek in op het proces, het beleid en de prestatie in deze gemeenten. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de gemeenten vergeleken. In de conclusie, hoofdstuk 6, geven wij antwoord op onze hoofdvraag. Tot slot beantwoorden we in de discussie, hoofdstuk 7, de deelvragen, doen we aanbevelingen en geven we suggesties voor vervolgonderzoek naar aanleiding van ons onderzoek.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we het theoretisch kader rondom het onderzoek. We beschrijven de relevantie van ons onderzoek en op welke manier dit bijdraagt aan de wetenschap. De doelen beschrijven wij hieronder.

Onderzoeksvragen die wij willen beantwoorden met behulp van het theoretisch kader zijn:

- Welke recente ontwikkelingen zijn er met betrekking tot de jeugdhulp?
- Welke wetten, modellen en richtlijnen zijn er beschikbaar vanuit de overheid?
- Op welke manier kan een gemeente sturen op de inhoud?
- Welke onderzoeken zijn al gedaan over dit onderwerp?

We beschrijven relevante achtergrondinformatie en onderzoeken die al zijn gedaan door andere onderzoekers op het gebied van sturing en jeugdhulp. Het theoretisch kader is opgedeeld in zeven paragrafen, respectievelijk 'Achtergrondinformatie Jeugdhulp', 'Algemene sturing', 'Netwerk sturing', 'Samenwerking', 'Management Sturing', 'Kwaliteitssturing' en 'Sturing op partners in de keten'. De informatie is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en rapporten van overheidsinstellingen. Wij beschrijven de zoekstrategie in het hoofdstuk 'Methode'. In paragraaf 2.9 trekken wij conclusies uit het theoretisch kader.

2.2 Achtergrondinformatie jeugdhulp

Vijf jaar geleden is de Jeugdwet ingevoerd, waarbij de verantwoordelijkheid om de jeugdhulp te organiseren bij de gemeenten is komen te liggen. De Jeugdwet is een wet met een 'open karakter' (Bannink et al., 2020). Jeugdigen hebben recht op zorg en de gemeente is verantwoordelijk voor het faciliteren daarvan, ook indien er geen budget meer is. De Jeugdwet wordt afgebakend door richtlijnen vanuit de overheid, om de minimale verantwoordelijkheid voor gemeenten te bepalen.

Jeugdhulp bestaat uit drie verschillende soorten hulpverlening, namelijk jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering (Bakker, 2018). Vanuit de jeugdhulp faciliteren gemeenten hulp aan jeugdigen en hun ouders bij psychische problemen, een verstandelijke beperking of bij opvoedproblemen. Jeugdbescherming is een vorm van hulp die de rechter oplegt om de bedreiging voor de veiligheid en ontwikkeling van de jeugdige op te heffen. Bij jeugdreclassering staan jeugdigen onder toezicht en begeleiding indien ze een strafbaar feit hebben gepleegd of daarvan verdacht worden. Ons onderzoek gaat alleen in op jeugdhulp.

2.2.1 Verantwoordelijkheid voor doelen

De verantwoordelijkheid van het stelsel van de jeugdhulp ligt bij de gemeente, waarbij het Rijk ook een kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol heeft (Ministerie van Algemene Zaken, 2013; Bannink et al., 2020). Het Rijk blijft eindverantwoordelijk en moet ervoor zorgen dat de organisatie van de gemeente leidt tot uitvoering van jeugdhulp (Friele et al., 2018).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden, psychische problemen en bij stoornissen (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Het doel van de Jeugdwet is dat jeugdigen gezond en veilig kunnen opgroeien in de gemeente, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. De gemeente treft voorzieningen als er sprake is van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen. In een beleidsplan legt de gemeente vast hoe ze invulling geven aan hun verantwoordelijkheid van de uitvoering van preventie en jeugdhulp.

De transitie van de jeugdhulp is de bestuurlijke overgang van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten, naar aanleiding van de nieuwe Jeugdwet die in 2015 inging (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). De transformatie is de omslag van organisatie en werkwijze om de doelen van de Jeugdwet te behalen. De vijf doelen volgens de memorie van de Jeugdwet staan in de onderstaande tabel (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Ook wordt er in deze tabel een verkorte beschrijving gegeven die wij in de rest van ons verslag gebruiken.

▼ Tabel 1: Doelen van de Jeugdwet (Ministerie van Algemene Zaken, 2013):

Nummer	Letterlijk doel	Korte beschrijving
1	Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk.	Meer eigen kracht benutten, meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheden en met omgeving naar oplossingen zoeken.
2	Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen.	Demedicaliseren, normaliseren en de zorgvraag terugbrengen.
3	Eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.	Eerder de juiste hulp op maat bieden om beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.
4	Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.	Integrale hulp door 1 gezin, 1 plan met 1 regisseur.

5	Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk; betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten,	Meer ruimte voor jeugdprofessionals om de juiste hulp te bieden door vermindering regeldruk.
---	---	--

De verantwoordelijkheid van gemeenten wat betreft de toegang tot jeugdhulp zijn (Ministerie van Algemene Zaken, 2013):

1. Organisatie van herkenbare en laagdrempelige toegang
2. Waarborgen dat passende hulp wordt ingezet en dat de juiste expertise beschikbaar is
3. Consultatiefunctie voor professionals die werken met jeugdigen
4. Mogelijkheid van directe interventie in crisissituaties
5. Bij complexe hulpvragen of wanneer de veiligheid in het geding is, moet er zo snel mogelijk specialistische hulp ingeschakeld worden en een verzoek tot onderzoek overwogen worden bij de raad voor kinderscherming
6. Kosteloos en anoniem advies bieden voor vragen over opgroeien en opvoeden

2.2.2 De uitvoering van de Jeugdwet

De uitvoering van de Jeugdwet is nog steeds in ontwikkeling (Friele et al., 2018). Over het algemeen zien gemeenten positieve effecten door de invoering van de Jeugdwet. Er is sprake van een meer samenhangende jeugdhulp, versterking van het opvoedkundig klimaat en vroeg-signalering of preventie (Friele et al., 2018). De invoering van de Jeugdwet is positief op basis van samenwerking, zorg leveren dichtbij gezinnen en vroegsignalering van opvoed- en ontwikkelingsproblematiek (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). Gemeenten hebben een beter inzicht in de kosten en uitkomsten van de jeugdhulp. Veel gemeenten hebben problemen met de financiering en de begroting omdat er te veel uitgaven worden gedaan. Of de beoogde doelen van de Jeugdwet zijn gehaald is nu nog te vroeg om te zeggen (Friele et al., 2018).

2.2.3 Achterliggende redenen voor Jeugdwet

De achterliggende reden voor de overheid om de organisatie van de jeugdhulp te decentraliseren, is om te bezuinigen (Friele et al., 2018). Om de financiële druk bij de gemeenten te verlichten, zijn er transformatiefondsen opgericht door het Rijk en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018). Deze gelden uit het fonds worden niet structureel uitbetaald en lossen de ernstige tekorten bij de gemeente niet op. Gemeenten zijn afhankelijk van deze gelden, waardoor hun autonomie afneemt (Friele et al., 2018). Dit is in tegenspraak

met de vooraf gestelde intenties van de Jeugdwet, waarbij werd beoogd dat gemeenten meer vrijheid zouden krijgen.

De Jeugdwet moet ervoor zorgen dat de het jeugdstelsel effectiever, efficiënter en eenvoudiger verloopt (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Door de jeugdhulp te decentraliseren ontstaan er meer mogelijkheden voor integrale diagnostiek en voor integrale zorg aan jeugdigen met meervoudige problematiek. Gemeenten krijgen door de decentralisatie meer regie-mogelijkheden voor de jeugdhulp. Door decentralisatie wordt het eenvoudiger om integrale en daarmee effectievere hulp voor jeugdigen en gezinnen in te kopen (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Hierdoor ontstaat een financiële prikkel om te investeren in zelfmanagement en eigen kracht, preventieve jeugdhulp en lichte vormen van zorg, met als doel het beroep op de specialistische jeugdzorg te verminderen.

2.2.4 Toegang tot jeugdhulp

De toegang is een knelpunt bij de uitvoering van de Jeugdwet voor ouders en jeugdigen (Friele et al., 2018). Met de toegang tot jeugdhulp bedoelen wij de plek of de persoon waar jeugdigen en/of hun ouders terecht kunnen om een hulpvraag te doen (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Binnen de organisatie van jeugdhulp gebruiken actoren veelal de term 'het voorliggende veld' of 'voorveld'. Hiermee doelen zij op de voorzieningen die toegankelijk zijn voorafgaand aan het afgeven van een beschikking. Dit zijn voorzieningen die beschikbaar zijn voor iedereen waar geen of weinig kosten aan verbonden zijn. Het is laagdrempelig en het kan ook ter preventie worden ingezet.

Gemeenten organiseren en financieren de jeugdhulp op verschillende manieren (Friele et al., 2018; Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Hierdoor ontstaat er veel diversiteit bij het inrichten van taken en verantwoordelijkheden van lokale team. In 2019 werd bijna de helft van de jeugdhulptrajecten geïndiceerd door de gemeente (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020a). Andere gemandateerden om toegang te verlenen naar jeugdhulp zijn huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten. In sommige gemeenten zijn dat ook wijkteams en/of Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) (Friele et al., 2018).

Voor goede integrale hulpverlening is het van belang om de totale situatie van de jeugdige en zijn gezin in beeld te hebben (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Wanneer er sprake is van kwetsbare factoren of een uitgebreide hulpverleningsgeschiedenis, wordt de beslissing over het inzetten van passende hulp genomen vanuit de toegangspoort die door de gemeente is vormgegeven. De gemeente kiest veelal toegang via het sociale wijkteam (VNG & VWS, 2014), terwijl de verwijzing ook via de huisarts tot stand kan komen. Een wijkteam kan verwijzen naar het CJG die ondertussen vaak aangeduid wordt als de 'lokale toegang'. Het CJG bundelt krachten van verschillende voorzieningen, zodat jeugdigen en ouders de optimale ondersteuning krijgen bij vragen rond gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Het gebruik van een CJG door de gemeente is niet wettelijk verplicht. Welke vorm het meest geschikt is hangt af van de lokale situatie.

Het is van belang dat jeugdigen en ouders betrokken worden in hun eigen ondersteuningsproces (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). In sommige gezinnen is er sprake van meervoudige problematiek. Hierbij is er sprake van meerdere problemen met betrekking tot opvoeding, lichamelijke en psychosociale gezondheid en de

sociaaleconomische status van een gezin (Kann-Weedage et al., 2016). Bij deze gezinnen zijn de problemen vaak complex en er wordt vaak hulp geboden door meerdere zorgaanbieders.

Vrijwillig en gedwongen kader

In de jeugdhulp wordt er onderscheid gemaakt in het vrijwillig en gedwongen kader (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Bij vrijwillige jeugdhulp wordt de zorg gevraagd en geaccepteerd door de betrokkenen. Bij zorg in het gedwongen kader valt zorg die wordt verleend naar aanleiding van een keuze van de jeugdbescherming of de jeugdreclassering.

Vrije en niet-vrije toegang

Bij sommige hulptrajecten is er geen verwijzer (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). In dat geval wordt er gebruik gemaakt van het vrij toegankelijke deel van de jeugdhulp via de gemeente, zoals het geval is bij preventie. Iedereen heeft toegang tot de vrije toegang tot de jeugdhulp. Er kan bij vrije toegang alsnog een criterium worden opgesteld door de gemeente waar de doelgroep aan moet voldoen, zodat er bijvoorbeeld alleen ouders of verzorgers aanwezig zijn bij een informatieavond over drankgebruik bij jeugdigen. Ook kan er een kleine bijdrage gevraagd worden.

Bij niet-vrije toegang hebben jeugdigen en/of ouders een beschikking van een bevoegde nodig om zorg te ontvangen (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Een beschikking is een vorm van een besluit of indicatie. Bij zorg in de niet vrije toegang wordt er een individuele voorziening getroffen, gebaseerd op de hulpvraag.

Cliënten

Jeugdigen en diens ouders/ verzorgers zijn de eindgebruikers van de jeugdhulp (Friele et al., 2019). De jeugdigen zijn in de leeftijdscategorie van 0 tot 18 jaar. Elke keer dat de term 'ouders' wordt gebruikt, bedoelen we daar ook verzorgers of opvoeders mee. Op het moment dat er een beschikking is afgegeven, spreken we in ons verslag van cliënten in plaats van jeugdigen en diens ouders/ verzorgers. Vaak staan de cliënten in nauwe verbintenis met de rest van het gezin. De definitie van een gezin is één of twee ouders met minimaal één thuiswonend kind (Kann-Weedage et al., 2016).

2.3 Algemene sturing

Voor het behalen van de doelstellingen van de jeugdhulp is het belangrijk dat de gemeenten weet hoe ze daarin te werk moeten gaan en welke acties ze moeten uitvoeren om de doelen te bereiken (OTD & PDSP, 2014). Veel gemeenten zijn sinds 2017 bezig met monitoring en sturing (Peeters, Batterink, Schumacher, & Tazelaar, 2019). Sturing is een activiteit die gemeenten uitvoeren om richting te geven aan een proces (Markesteyn, 2019).

Het invullen van de regierol van gemeenten kost tijd en is moeizaam (Friele et al., 2018). Gemeenten geven aan dat ze hier moeite mee hebben en veel gemeenten benaderen dit anders. In het artikel 'Eerste Evaluatie van de Jeugdwet, transformatie in zicht?' worden aandachtspunten genoemd voor een nieuwe evaluatie van de Jeugdwet (Bucx, de Groot, Hageraats, & Pehlivan, 2018, p. 342 - 347). Eén vraag die naar voren komt is "Hoe geven

gemeenten invulling aan het sturen op en beoordelen van de kwaliteit van de jeugdhulp, en zijn daarin gemeenschappelijke trends in te ontdekken?" (Bucx et al., 2018, p. 342 - 347).'

2.3.1 Micro- en macrosturing

Er zijn twee soorten sturing. Bij macrosturing wordt er gestuurd op de lange termijn, waarbij er een (meer)jarenplan wordt gemaakt (VNG & VWS, 2014). Op deze manier worden onzekerheden weggenomen en risico's verlaagd. Dit gebeurt op strategisch niveau (Anthony, 1965) (Gilsing, Noordhuizen & Tierolf, 2015). Dit houdt sturing in van bestuur en de politiek. Microsturing (VNG & VWS, 2014) gebeurt veelal op operationeel online en operationeel offline niveau (Hans et al., 2011, pp. 303–320) (Anthony, 1965) en treft vooral managers (Gilsing et al., 2015). Hierbij is sturing op de werkvloer nodig. Het voordeel van microsturing is dat een organisatie flexibel is en makkelijk kan inspelen op wijzigingen.

2.3.2 Regelgestuurde benadering en waardegericht werken en leren

De gemeente moet een balans vinden tussen enerzijds de controle behouden op kwaliteit en resultaten en anderzijds zorgprofessionals de ruimte bieden (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). Er zijn twee benaderingen van sturing: regelgestuurde benadering en waardegericht werken en leren.

Bij een regelgestuurde benadering is er sprake van een rational central rule model en dit past bij een centralistisch ingerichte en hiërarchische organisatie (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). Het beleid geeft kaders aan de praktijk door middel van richtlijnen en protocollen. Dit betekent dat er een cultuur ontstaat waarbij iemand persoonlijk erop aan wordt gekeken als er iets fout gaat.

Tegenwoordig is er in toenemende mate sprake van 'waardegericht werken en leren' (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). Het beleid en de praktijk zijn hierbij flexibel verbonden in het governance model, een manier van besturing waarbij het beleid, controle, macht, regels en principes worden uitgevoerd (Jonker, 2019). De evaluatie van processen gaan via 'just culture', waarbij een team verantwoordelijk is in plaats van een individu (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). Hier is een open cultuur voor nodig, zodat successen en fouten gedeeld kunnen worden. Een kleinschalige organisatiestructuur maakt het makkelijker om in te spelen op verschillen tussen teamleden.

2.3.3 Sturing op de toegang

Sturing op toegang wordt ingezet om de kosten te beheersen (Peeters et al., 2019). Om de rol als budget- en kwaliteitsregisseur uit te voeren moet de gemeente controle houden op alle verwijzingen naar de tweedelijnszorg (OTD & PDSP, 2014). Er moet een begrenzing zijn voor de toegang tot de zorg, zodat de juiste burgers op de juiste (plek in de) wachtlijst komen te staan (OTD & PDSP, 2014). Bij een volledig vrije toegang naar zorgaanbieders zonder een begrenzing van een toegangspoort zoals CJG, huisartsen of een wijkteam zouden mensen op de verkeerde plek terecht komen (VNG & VWS, 2014).

Indien zorgaanbieders de toegang organiseren, wordt er te veel zorg ingezet omdat zij andere belangen hebben. De gemeente kan dan weinig controle of invloed uitoefenen. Bij zorg via het wijkteam of een andere basisvoorziening, kan er goed gekeken worden naar de hoeveelheid zorg die nodig is. Er wordt breder gekeken naar de hulpvraag. Echter, het artikel van Bannink et al. zegt dat dat de jeugdhulp nu wordt geregeld door gemeenten die dicht bij de cliënten staan, niet automatisch betekent dat er al beter wordt afgestemd tussen verschillende actoren en de juiste hulp wordt toegewezen (Bannink et al., 2020). Hier moet de gemeente meer rekening mee houden.

Indien er experts nodig zijn die beslissingen moeten nemen over de toegang tot de jeugdhulp, na de blik van het wijkteam, zijn deze veelal afkomstig van bepaalde zorgaanbieders (VNG & VWS, 2014). Zorgaanbieders zijn niet onafhankelijk omdat ze andere belangen hebben. De gemeente wil zo efficiënt mogelijk zijn bij een gewenst niveau van zorgkwaliteit, de zorgaanbieder zo effectief mogelijk binnen de beschikbare financiering. Zonder verwijzingen zouden zorgaanbieders geen werk hebben. Anderzijds hebben gemeenten baat bij zo min mogelijk onnodige verwijzingen, omdat dit geld kost. Om te voorkomen dat zorgaanbieders te veel zorg inzetten, kunnen de gemeente monitoren en/of maxima stellen op het aantal verwijzingen, zorgen voor verschillende zorgaanbieders in het expertteam of zelf onafhankelijke experts in dienst nemen.

2.4 Netwerksturing

Een netwerk is een groep van meer dan drie autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doel te behalen, maar ook het gezamenlijke doel te bereiken (Ysa, Sierra, & Esteve, 2014). Een netwerkmanagement strategie is het proces van besturen in een netwerk. De jeugdhulp is een voorbeeld van een netwerk, bestaande uit de gemeente, het CJG, zorgaanbieders, ouders en kinderen, regionale samenwerkingspartners en de overheid.

2.4.1 Netwerk prestaties

Uit onderzoek (Ysa et al., 2014) blijkt dat management nodig is bij het verkrijgen van effectieve netwerkprestaties. In 2013 schreven Torenvlied et al. dat netwerken de prestaties van een organisatie beïnvloeden (Torenvlied, Akkerman, Meier & O'Toole, 2013). Het voordeel van een netwerk is dat je samen kunt leren, efficiënter middelen in kan zetten, een betere opvang van crisissituaties en complexe problemen kan organiseren en er kan een betere service richting cliënten worden gefaciliteerd (Ysa et al., 2014). Doordat alle actoren investeren in een gezamenlijk doel, kan een uitkomst worden bereikt (Torenvlied et al., 2013). Zo investeren managers veel in relaties met actoren, omdat deze nodig zijn bij het bereiken van hun doel. Daarbij is fysieke nabijheid een van de beste manieren om communicatie tussen actoren te verbeteren (Torenvlied et al., 2013).

Een nadeel van netwerken is dat er minder autonomie is en een sterkere afhankelijkheid van andere organisaties is (Torenvlied et al., 2013). Indien er andere missies zijn, moet er geld in worden gezet om het andere bedrijf te begrijpen en effectief te communiceren. Ook kost management netwerken geld, omdat er een wederzijdse samenwerking en investering van tijd, geld, informatie deling en middelen is naar externen.

Netwerken worden bestudeerd vanuit twee perspectieven: inter-organisationale samenwerking en de netwerkactiviteit van individuele managers (Torenvlied et al., 2013). Bij inter-organisationale netwerken wordt gekeken naar de afhankelijkheid van organisaties en actoren ten opzichte van elkaar; het netwerk wordt gezien als één geheel. Vanaf het perspectief van de manager wordt een manager als individu gezien, met daarbij losstaande zorgaanbieders, stakeholders, cliënten, samenwerkingspartners, toezichthouders en politieke instellingen.

2.4.2 Ketenproces

Netwerken hebben verschillende actoren die samenwerken in verschillende ketens (van Rijswijk & van der Sterre, 2010). Met de term 'ketenproces' doelen wij op zowel bestuurlijke als logistieke processen die nodig zijn om gezamenlijk de zorg te leveren. Er zijn veel schakels betrokken bij het organiseren van de toegang, financiering en het leveren van de zorg. Hiervoor is ketensamenwerking nodig. Het analyseren van de keten kan inzicht bieden en meer begrip creëren binnen een organisatiestructuur, een optimaler proces creëren, en laten zien waar nieuwe kansen liggen.

2.4.3 Samenwerking

Afzonderlijke schakels kunnen door middel van samenwerking effectief en efficiënt functioneren als één geheel (van Rijswijk & van der Sterre, 2010). Samenwerking is een sturingsmechanisme dat ingezet kan worden binnen een netwerk. Er kan gestuurd worden op kwaliteit en kosten door middel van samenwerking (Platform31, 2020). Voor actoren in de jeugdhulp is het elkaar leren kennen, vinden en vertrouwen van elkaar nog een werkend proces wat kost tijd (Friele et al., 2018). Samenwerking is van belang voor de vroegsignalering en behandeling in een vroeg stadium (Platform31, 2020). Het gezamenlijk formuleren van doelen met zorgaanbieders is een sturingsmechanisme om te komen tot goede prestaties (van Yperen, de wilde, de Wildschut, Keuzenkamp, & de Jager, 2017). Door een uitwisseling van inhoud en een betere samenwerking te creëren tussen zorgaanbieders en gemeenten, kan er een vertrouwensband op worden gebouwd, om zo te komen tot betere prestaties. Het werken aan een vertrouwensband tussen de actoren is belangrijk (Platform31, 2020). De kwaliteit van professionals en de zorgaanbieders is een sturingsmechanisme, net als een constante intervisie. Door deze twee sturingsmechanismen belanden er niet te veel cliënten in de tweedelijns zorg en worden kosten bespaard.

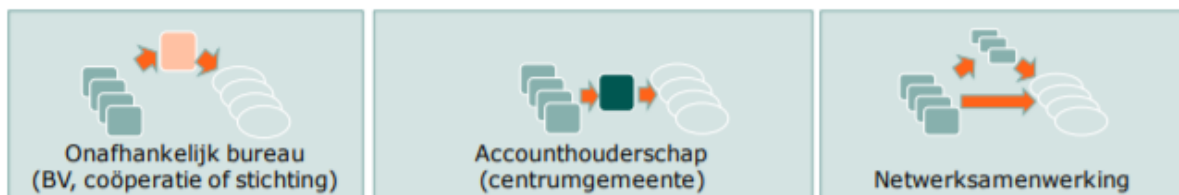
2.4.4 Regionale samenwerking

De gemeente kan ervoor kiezen om de jeugdhulp lokaal, regionaal en bovenregionaal te organiseren (VNG, z.d.). Bij een regionale aanpak wordt er samengewerkt met andere gemeenten (OTD & PDSP, 2014). In Nederland zijn er 42 samenwerkingsverbanden in regio's voor jeugdhulp (VNG, z.d.). Doordat er gemeenten gezamenlijk zorg organiseren is er een garantie van beschikbaarheid van ondersteuning en continuïteit van zorg en worden risico's en kosten over meerdere gemeenten verdeeld. Elke regio vindt de kwaliteit, efficiëntie en de burger belangrijk. Dit gezamenlijke doel kan de samenwerking verbeteren (OTD & PDSP,

2014). Veelal wordt intensievere, minder voorkomende zorg zoals pleegzorg, crisisopvang en residentiële zorg, georganiseerd binnen een regio. Vaak wordt specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, Veilig Thuis en Jeugdzorgplus bovenregionaal georganiseerd, dat wil zeggen met meerdere regio's samen.

Door samenwerking met andere gemeenten kan er een betere verhouding van prijs/kwaliteit worden gegeven (VNG & VWS, 2014). Er is echter sprake van een paradox van schaalvergroting. Enerzijds werken grotere gemeenten effectiever, omdat de kosten van een gemeente over meer inwoners verdeeld kunnen worden (Bikker & van der Linde, 2015, p. 344-347). Anderzijds stijgt de complexiteit en daalt de betrokkenheid, waardoor de kosten juist toe kunnen nemen. Ook in ander onderzoek wordt onderscheid gemaakt in de grootte van gemeenten (Hilhorst, Reurslag, & Hoogsteder, 2019, p. 109-115). De precieze invloed van de grootte van een gemeente op de kosten van de jeugdhulp is niet bekend (Bikker & van der Linde, 2015, p. 344-347), maar het is wel aannemelijk dat de grootte van een gemeente invloed heeft op de organisatiestructuur van de jeugdhulp in gemeenten van verschillende grootten.

Er zijn drie soorten organisatievormen waar een regio voor kan kiezen: netwerksamenwerking, accounthouderschap en onafhankelijk inkoopbureau (VNG & VWS, 2014). Figuur 1 geeft de verschillende organisatievormen weer. Bij netwerksamenwerking werken gemeenten samen, maar hun eigen identiteit wordt behouden door het sluiten van individuele contracten. Dit is de minst complexe vorm voor sturing van een gemeente, omdat zij hun autonomie behouden. Een accounthouderschap houdt in dat een accountmanager van één gemeente in de regio taken uitvoert voert voor omliggende gemeenten. Gemeenten samen kunnen er ook voor kiezen om een onafhankelijke inkooppartij zorg in te laten kopen (VNG & VWS, 2014). Gemeenten zijn gezamenlijk de opdrachtgever van de inkooppartij. Dit inkoopbureau kan goed de kosten en de resultaten afwegen en verdelen. Het neemt bestuurlijke drukte weg bij de gemeenten. Gemeenten hebben dan wel minder bestuurlijke autonomie, terwijl zij wel verantwoordelijk blijven voor de zorg die ingekocht wordt.



▲ Figuur 1: Weergave organisatievormen samenwerking tussen gemeenten (VNG & VWS, 2014)

2.5 Management sturing

De definitie van het managen van activiteiten van een netwerk is het contact houden tussen externe actoren en organisaties (Ysa et al., 2014). Managen beïnvloedt de prestaties positief. Managers werken samen met andere organisaties, hebben veel kennis over andere opties, middelen in hun omgeving en hebben invloed op keuzes van de organisatie. Dit zorgt ervoor dat ze veel invloed hebben op de prestatie van een organisatie. Het artikel van Torenvlied et al. beschreef in 2013 dat in de literatuur taken van managers worden beschreven als het uitwisselen van informatie en middelen, vertrouwen opbouwen en het coördineren van activiteiten (Torenvlied et al., 2013). Wat managers moeten doen om tot goede prestaties te komen blijft onduidelijk in veel onderzoeken, omdat het om grote aantallen managers gaat met

allen verschillende taken. Er wordt weinig aandacht besteedt in de literatuur aan hoe dat het beste vorm kan worden gegeven aan een netwerk en hoe een goede relatie wordt opgebouwd tussen verschillende actoren (Torenvlied et al., 2013).

Het managen van netwerken is een 'meerdimensionaal fenomeen' (Torenvlied et al., 2013). Managers hebben beperkte tijd en middelen en wegen de kosten af tegen de baten om een relatie met een externe actor of organisatie aan te gaan. In de literatuur is weinig aandacht voor het type netwerken dat nodig is om relaties te bouwen.

Netwerken worden samengehouden door strategische en operationele implementatie en beoordelingsmogelijkheden, uitgevoerd door een manager (Ysa et al., 2014). Een manager opereert niet vanuit één individu of vanuit de hiërarchie, maar staat midden in het proces en leert van eigen ervaringen of van die van anderen ('Uitgangspunten', z.d.). Daarbij is een goede communicatie met de andere partijen van belang (Ysa et al., 2014). Een manager heeft een positieve invloed op de prestaties van het netwerk.

2.5.1 Verband tussen management en prestatie

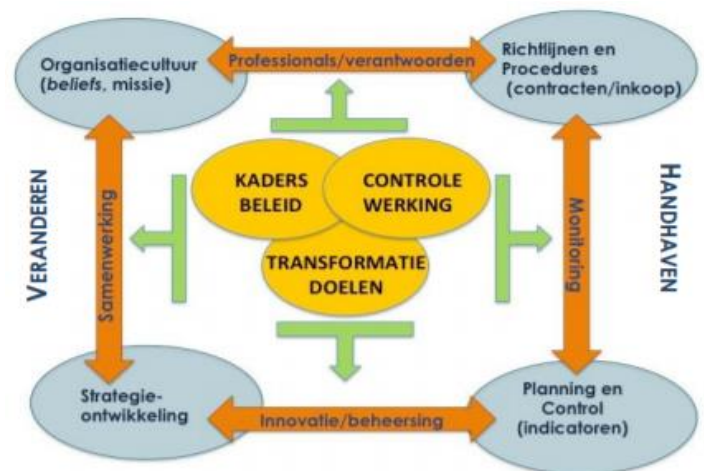
Uit onderzoek (Ysa et al., 2014) blijkt dat management een positief effect heeft op netwerkmanagement en de presentatie daarvan. Ook hebben managementstrategieën een positieve invloed op het vertrouwen binnen een organisatie. Als mensen samen aan gemeenschappelijke doelen werken, zijn mensen ook meer tevreden met de uitkomsten. Management heeft ook een positieve impact op vertrouwen. Sturing leidt tot het bereiken van vertrouwen om tot resultaten te komen. Inhoudelijke doelen en proces gerelateerde doelen die te maken hebben met het hele netwerk geven sturing aan acties binnen organisaties (Ysa et al., 2014). Ook komt er uit dit onderzoek dat de mate van vertrouwen daalt door een complexe organisatie. Het is niet zo dat een groter of complexer netwerk moeilijker te managen is. Iedere actor heeft hetzelfde doel en elke manager vindt zijn taak even complex. Bij netwerk waarbij non-profit en profit organisaties samen werken, zijn taken van de managers waarschijnlijk complexer. Dat komt doordat er in dat geval veel verschillende belangen zijn. De jeugdhulp is voornamelijk een non-profit cultuur, maar er zijn ook veel verschillende belangen waardoor het complex is.

2.5.2 Sturingsmechanismen van managers

Managers kunnen op vier verschillende manieren sturing geven, namelijk (de)activatie, framing, mobiliseren en synthetiseren (Ysa et al., 2014). Deze manieren hangen allemaal met elkaar samen. (De)activering is de juiste mensen betrekken in het netwerk en het identificeren en inzetten van belangen in een netwerk. De actoren moeten geïdentificeerd worden en bekijken wat ieders kwaliteit is. Framing is het vormen, bijsturen en invloed uitoefenen op regels, normen en waarnemingen. Mobiliseren is het HRM van managen, waar ook de betrokkenheid richting actoren hoort. Synthetiseren is het afstemmen van verschillende actoren op elkaar, zodat er goede omstandigheden zijn om goede en productieve samenwerking. Onzekerheid en complexiteit moet voorkomen worden. Effectieve communicatie is hierbij van belang.

2.5.3 Hefbomen van controle

Simons heeft in 1995 een model ontwikkeld om controle te houden bij de besturing van een organisatie en om gedrag van anderen te beïnvloeden (Mulder, 2019). Hierbij zijn vier instrumenten van belang die nauw met elkaar samenhangen om ervoor te zorgen dat strategische doelen, gedragsverandering en strategische veranderingen kunnen worden bereikt binnen een organisatie. De instrumenten zijn 'Diagnostic control systems', 'Interactive control systems', 'Beliefs systems' en 'Boundary systems'. Er moet een juiste balans worden gevonden in een organisatie tussen de verschillende hefboomen (P. Mulder, 2019). In figuur 2 zijn de verschillende onderdelen terug te vinden.



▲ Figuur 2: Hefbomen van Simons voor gemeenten (Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer, 2019)

Bij 'Diagnostic Control Systems', in het Nederlands ook wel 'Planning en controle' genoemd, wordt er controle gehouden of de organisatie zich aan het plan houdt en of er aan de eisen worden voldaan (P. Mulder, 2019). Deze hefboom richt zich op de doelen van een organisatie. Er wordt controle uitgevoerd middels Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's), monitoring en cijfers. Ook kan er controle worden uitgevoerd in hoeverre contracten worden nageleefd. De gemeente heeft als doel om de kwaliteit van de jeugdhulp goed uit te voeren. Ze streven ernaar om de doelen van de jeugdwet uit te voeren. Ze worden gecontroleerd door de overheid en werken volgens bepaalde normen en wetten.

'Interactive Control Systems', in het Nederlands ook wel 'Strategieontwikkeling' genoemd, richt zich op innovatie met als doel om met nieuwe ideeën en strategieën te komen (P. Mulder, 2019). Het systeem voor jeugdhulp is dynamisch. De afgelopen jaren is er veel veranderd in de jeugdhulp. Dit instrument heeft te maken met het tot stand komen van het beleid. Dit wordt gedaan met veel actoren uit de jeugdhulp. Innovatie kan gevonden worden in gemeenten bij bijvoorbeeld projecten.

Beliefs Systems, in het Nederlands ook wel 'Organisatiecultuur' genoemd, richt zich op het gedrag van medewerkers en de organisatiecultuur (P. Mulder, 2019). Hierin zijn waarden, normen en overtuigingen van de organisatie verwerkt. Er moet gewenst gedrag worden geleverd binnen de organisatie; medewerkers moeten gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor de organisatie. De doelen die een gemeente heeft zijn bepalend voor de organisatiecultuur. De motivatie van een medewerkers, waar ze trots op zijn en waar ze tegenaan lopen zijn ook aandachtspunten voor een manager.

Boundary Systems, in het Nederlands ook wel 'Richtlijnen en Procedures' genoemd, richt zich op richtlijnen en grenzen voor medewerkers (P. Mulder, 2019). Er zijn regels waar ze zich aan moeten houden. Deze regels kunnen gesteld worden vanuit de gemeente, maar dit gaat ook over landelijke regels, zoals eisen die beroepsverenigingen stellen aan medewerkers. Dit stuurt de medewerkers. Met behulp van richtlijnen en procedures kan de gemeentemedewerkers in een bepaalde richting sturen. De gemeente moet regie uitoefenen op deze regels en op de regels die gesteld zijn door de overheid.

2.6 Kwaliteitssturing

Gemeenten zijn verantwoordelijk om een kwalitatief en kwantitatief aanbod van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen te bieden (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Er zijn landelijke, uniforme kwaliteitseisen gesteld. Dit zijn regels vanuit de overheid waar de gemeente op moet sturen. De volgende kwaliteitseisen gelden voor alle vormen van jeugdhulp:

- De norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten
- Gebruik van hulpverleningsplan of plan van aanpak
- Systematische kwaliteitsbewaking door de zorgaanbieder
- VOG voor alle medewerkers van een zorgaanbieder
- Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling
- Meldplicht calamiteiten en geweld
- Verplichting om vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te oefenen

Ook kunnen gemeenten sturen op goede kwaliteit door zelf eisen te stellen aan structuren en processen (VNG & VWS, 2014), die door middel van contracten vastgelegd kunnen worden. Zo moeten professionals zelf zorgen dat hun kennis en vaardigheden op peil blijft (Ministerie van Algemene Zaken, 2013).

De kwaliteit van de zorg kan gewaarborgd worden door zorgprofessional bepaalde competenties te laten behalen, eenduidige werkwijzen te hebben, inspecties uitvoeren en ondersteuning door ontwikkelen (VNG & VWS, 2014). De kwaliteit van de zorg kan worden gemeten door middel van uitkomst-criteria, zoals gemiddelde wachttijd en in welke mate jeugd terugkomen voor zorg. Er worden benchmarken uitgevoerd tussen verschillende gemeenten, waardoor wethouders gemotiveerd zijn om te concurreren tegen andere gemeenten (Platform31, 2020).

De gemeente kan op inhoud sturen bij zorgaanbieders door in een contract vast te leggen dat zorgaanbieders hun prestaties gaan meten (van Yperen et al., 2017). Dit bevordert de kwaliteit van de zorg. Door over deze uitkomsten en cijfers te praten, worden zorgaanbieders bewuster van hun acties.

Competenties en werkwijzen kunnen worden geoptimaliseerd door een focus op opleiding, certificering en een verbetering in richtlijnen, protocollen en het kwaliteitskader (VNG & VWS, 2014). Doorontwikkeling van ondersteuning wordt vormgegeven door het vermogen te creëren om te onderzoeken, te leren en vanuit dat punt de ondersteuning door te ontwikkelen. Dit wordt gedaan in kennisinstituten en in onderzoek. Door inspecties heeft de gemeente meer zekerheid over wettelijke vereisten, kwaliteitskaders en protocollen. Het houdt zorgaanbieders scherp en zorgt ervoor dat zij blijven leren en verbeteren. Er bestaan inspectie structuren die een gemeente kan hanteren, maar er kan ook regionaal een andere vorm worden toegevoegd.

2.7 Financiële sturing

Bekostiging is één van de sturingsmogelijkheden die een gemeente heeft in het nieuwe stelsel (VNG & VWS, 2014). Het is van belang dat de gemeente een goed overzicht houdt op de het volume van (en daarmee de uitgaven aan) zorg.

Een gemeente kan zorgen voor kosten- en kwaliteitsprikkel (VNG & VWS, 2014). Zo worden er contracten afgesloten tussen zorgaanbieders en de gemeente controleert deze. Ook zetten gemeenten budgetplafonds, gedeelde besparingen, uitbetaling volgens populatiebekostiging in. Een gemeente kan zorgaanbieders laten concurreren, uitgaven boven een bepaald bedrag monitoren, mensen bewust maken van kosten en meer inzetten op samenwerking.

Contracten

Bekostiging gaat vaak samen met andere sturende afspraken, zoals afspraken over toegang, volume, budgetbeheersing en capaciteit (VNG & VWS, 2014). Deze worden vastgelegd in een contract met de zorgaanbieder. In contracten kunnen afspraken worden gemaakt over communicatie, klachtenprotocol, kwaliteitseisen, innovatie, rapportage en verantwoording afleggen en het privacyreglement (Peeters et al., 2019). Hoe beter afspraken worden gemaakt en de zorg wordt ingericht, des te minder kosten worden er gemaakt en des te minder volume zorg wordt er gebruikt. Het is het meest effectief als de gemeente inkopen doet op basis van uitkomsten, zodat de gemeente betaald voor wat er daadwerkelijk wordt geleverd (VNG & VWS, 2014). Dit voorkomt wangedrag en de gemeente kan goed regie houden over of iets wel of niet naar wens is uitgevoerd. De gemeente kan controle uitvoeren over het productievolume en het verwijsgedrag, hoe zich dat verhoudt tot de gemaakte afspraken met de tweedelijns zorgaanbieders (VNG & VWS, 2014).

Budget plafond

In een contract kan een maximumbudget voor een zorgaanbieder, een zogenaamd budgetplafond, afgesproken worden, waar een bepaald volume van zorg aan vast hangt (VNG & VWS, 2014). Dit heeft als voordeel dat een gemeente controle kan houden op de financiën. Een nadeel is dat er in mindere mate een prikkel is voor de zorgaanbieder om efficiënter te werken, omdat zij zelf geen financieel voordeel erbij hebben. Dit leidt tot wachtlijsten, slechtere kwaliteit en zo min mogelijk inspanning voor het contract. De gemeente kan dit in een positieve richting sturen door de toegang goed in te richten, zodat cliënten alleen op de wachtlijst komen als het daadwerkelijk nodig is.

Gedeelde besparingen

Wanneer de gemeenten 'Shared Savings', ook wel 'Gedeelde besparingen' genoemd inzetten (VNG & VWS, 2014) wordt de opbrengst van de besparing gedeeld met alle partijen die een inspanning leveren waarmee kosten worden bespaard.

Populatiebekostiging

Wanneer de gemeenten zorgaanbieders betalen via populatiebekostiging, worden zorgaanbieders uitbetaald op basis van drie kenmerken (VNG & VWS, 2014). Ten eerste

betalen gemeente uit op basis van de omvang en kenmerken van de populatie, onafhankelijk van hoeveel en welke burgers zijn geholpen. Ten tweede op basis van hoe het gaat met de populatie. Ten derde op basis van het aantal verwijzingen van zorgaanbieders of toegangsmedewerkers naar specialistisch aanbod en de daaruit voortkomende kosten. Dit is een prikkel voor goede resultaten, doordat zorgaanbieders zo weinig mogelijk schaarse middelen van professionele ondersteuning in zetten. Ook bevordert het een goede preventie.

Concurrentie

Door concurrentie tussen zorgaanbieders is er meer keuzevrijheid van de burger (VNG & VWS, 2014). Concurrentie zorgt voor een betere kwaliteit, een lagere prijs en meer innovatie. De gemeente kan sturen op concurrentie door nieuwe toetreders te ondersteunen en stimuleren of door toelatingscriteria te versoepelen. Anderzijds is een breed scala aan zorgaanbieders nadelig, want het is minder overzichtelijk voor de gemeente en de toegangsmedewerkers.

Uitgaven monitoren

Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen een uitgave boven een bepaald bedrag te controleren (OTD & PDSP, 2014).

Kostenbewustzijn

Door kostenbewustzijn bij toegangsmedewerkers te vergroten, kan geld worden bespaard (Peeters, Batterink, Schumacher, & Tazelaar, 2019).

Samenwerking

Er wordt ook ingezet op het samenwerken met andere verwijzers aan de toegang om de doelmatigheid te verbeteren en zo kosten te besparen (OTD & PDSP, 2014).

2.8 Sturing op actoren uit de keten

Er zijn verschillende actoren uit de keten waar een gemeente sturing op kan hebben. Hieronder beschrijven wij de sturing van gemeenten op huisartsen, wijkteams en scholen.

Huisartsen

Een groot deel van de verwijzingen gaat via de huisarts (Friele et al., 2018). De huisarts, medisch specialist en de jeugdarts kunnen direct doorverwijzen naar de jeugdhulp (VNG & VWS, 2014). Het nadeel van aanvragen via de huisarts is dat de gemeente geen regie heeft omdat de huisarts autonoom is (Friele et al., 2018). De Jeugdwet biedt onvoldoende handvatten voor gemeenten over hoe ze om moeten gaan met de autonome rol van de huisarts (VNG & VWS, 2014). In veel literatuur wordt de vaak de rol van artsen binnen de jeugdhulp aangestipt, bijvoorbeeld in “De jeugdarts en gemeente in transitie” en “De eerste evaluatie van de Jeugdwet”. Hoe de gemeente precies op de rol van de huisartsen kan sturen is niet bekend. Uit onderzoek blijkt dat de verwachtingen van beide partijen naar elkaar toe anders

zijn (Hilhorst et al., 2019, p. 109-115). De gemeente kan invloed hebben op de huisartsen, door afspraken te maken wanneer en op welke manier zij jeugdhulp toegang verlenen (VNG & VWS, 2014).

Wijkteam

Ongeveer 85 procent van de gemeenten heeft gekozen voor een inrichting van wijkteams (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). De helft hiervan heeft jeugd- en gezinsteams aangesteld. In andere gemeenten is het onderdeel van teams met een bredere zorgopdracht. Wijkteams spelen een centrale, coördinerende rol en zijn breed inzetbaar. Een team bestaat uit personen met verschillende achtergronden, werkwijzen en expertise. Het wijkteam is makkelijk te sturen omdat het hiërarchisch gezien vaak onder het beleid van de gemeente valt. Vaak is een wijkteam nauw betrokken bij preventie en het schrijven en de uitvoering van het toegangsbeleid.

Er zijn veel verschillende werkwijzen van wijkteams en de effecten hiervan zijn onduidelijk (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). Het wijkteam kijkt eerst met een brede focus naar het probleem en er wordt gekeken op welke manier de cliënt het beste geholpen kan worden. Dit voorkomt onnodige kosten. Daarom is het belangrijk dat de gemeente op de juiste manier een wijkteam ondersteund bij het realiseren van bovenstaande punten (Driesen en Besselink, 2016)

- Goede werkrelatie (door transparante en betrokken houding)
- Het opbouwen van een vertrouwensband
- Aandacht voor het bevorderen van de motivatie (onderscheid tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie)
- Integrale aanpak met een passende werkwijze
- Financieel problematiek is hoogste prioriteit
- Duidelijke structurering van de hulpverlening
- Subdoelen geformuleerd en regelmatig geëvalueerd
- Regievoering. Hoort in eerste instantie bij cliënt, maar bepaalde situaties is het beter als de regie over wordt genomen. Doel is uiteindelijk dat cliënt de regie heeft.

De gemeente kan ervoor kiezen om het wijkteam, ook na het verlenen van toegang, een sturende rol op de specialistische zorg te geven (VNG & VWS, 2014). Hiermee krijgen ze dus veel verantwoordelijkheid. Het wijkteam heeft korte lijntjes met de zorgaanbieders en kan op deze manier goed sturen op effectiviteit, eindigheid en kostenbeheersing. Ze kunnen goed regie houden op de eindigheid van een behandeling, 1G1P1H en ze houden de regie bij meerdere specialistische zorgaanbieders (KPMG Plexus, 2014).

Bij de uitvoering van de jeugdhulp blijkt dat er minder tijd besteed wordt aan preventie (Van Goor & Naber, 2016, p. 4-27). Voor het verbeteren hiervan is ondersteuning in gerichte scholing voor professionals binnen het wijkteam nodig.

School

Uit het onderzoek 'The Multiple Dimensions of Managerial Networking' (Torenvlied et al., 2013) bleek dat het managen van activiteiten van netwerken een positief effect op de prestatie van scholen. Een school is een verbinding voor andere diensten of regelgeving vanuit de overheid, zoals volksgezondheid, voorkomen van kindermisbruik, burgerrechten en kansen voor

gehandicapte kinderen. Het is een centrale plek om problematiek vroeg te signaleren (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). Een school moet nauwe contacten hebben met de gemeente en de toegang tot zorg. In het onderzoek van Torenvlied et al., is gemonitord welke doelen managers hebben, wat hun tijdsverdeling is en welke contactmomenten met externe actoren ze hebben, zoals bijvoorbeeld met de ouderraad, lerarenraad en politici. De verbinding tussen scholen en de gemeentelijke toegang tot de zorg is erg belangrijk (NJI, z.d.). Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) adviseert om middels een verbonden visie en missie te zorgen voor een heldere taakverdeling en de school te stimuleren in de eigen kracht.

2.9 Conclusie

Er zijn veel onderzoeken omtrent het onderwerp jeugdhulp. Veel onderzoeken beschrijven de transitie en transformatie van de Jeugdwet. Wij hebben veel gebruik gemaakt van het onderzoek 'de Eerste Evaluatie van de Jeugdwet' (Friele et al., 2018) en de 'Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet' (Ministerie van Algemene Zaken, 2013). In deze bronnen wordt ook veelal de toegang tot de jeugdhulp beschreven. De toegang wordt via elke gemeente afzonderlijk georganiseerd en is niet per gemeente in kaart gebracht.

Er is minder informatie beschikbaar over sturing. Het is een managementterm die niet veel gebruikt wordt in wetenschappelijk onderzoek. Veel gemeenten zijn sinds 2017 bezig met monitoring en sturing. Sturing is een activiteit die gemeenten uitvoeren om richting te geven aan een proces. In de paragrafen hierboven beschreven wij dat er op micro- en op macroniveau gestuurd kan worden. Sturing heeft een positieve invloed op prestaties. Doelstellingen, richtlijnen en kaders geven sturing aan processen. Een manager kan zorgen voor activiteiten om medewerkers of zorgaanbieders bepaald gedrag te laten vertonen. Een goede samenwerking is hierbij van belang. Er kan worden gestuurd op zorgaanbieders door afspraken te maken in contracten. Ook door financiële sturing kan er op de inhoud worden gestuurd.

Er is weinig tot geen gepubliceerde kennis over sturing binnen de Jeugdwet. Het Nivel is ook bezig met het onderzoek doen naar sturing binnen het algemene zorgstelsel. Het onderzoek 'Beleids- en sturingsinformatie Jeugd in Regio IJsselland' (Gilsing et al., 2015) beschrijft wel welke doelen gemeenten hebben en hoe daar invulling aan gegeven wordt, maar op welke manier de gemeente stuurt blijft onduidelijk.

3 Gemeente Hoogeveen



▲ Figuur 3: Logo van gemeente Hoogeveen

3.1 Inleiding

De gemeente Hoogeveen is een rurale gemeente in de provincie Drenthe ("Over Hoogeveen - Gemeente Hoogeveen", z.d.). Met meer dan 55.000 inwoners behoort de gemeente tot de categorie middelgrote gemeenten van Nederland. De gemeente Hoogeveen wil een kindvriendelijke gemeente zijn waar alle kinderen een gelijke kans hebben op een goede toekomst. Ruim 14 procent van de jeugd in de gemeente Hoogeveen tot 18 jaar ontvangt jeugdhulp, landelijk ligt dit percentage op ruim 12 procent (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020b). Gemeente Hoogeveen werkt samen in de zorgregio Zuid-Drenthe, samen met gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hoogeveen, Meppel en Westerveld.

De gemeente Hoogeveen heeft een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente De Wolden (Gemeente Hoogeveen, z.d.), met als doel de kwaliteit van de dienstverlening in deze gemeenten te verbeteren, en taken efficiënter en kostenbesparend uit te voeren.

De kosten van de jeugdhulp zijn in de gemeente Hoogeveen hoger dan de begroting (SBC Hoogeveen, 2019). De oplossing voor dit probleem wordt gezocht in een radicale omslag van het gedachtegoed en manier van werken.

Het restant van dit hoofdstuk bestaat uit drie delen. Het eerste deel is het gemeentelijke ketenproces van de jeugdhulp (3.2). Hier gaan we in op de organisatiestructuur van de gemeente inclusief het CJG en doorlopen we de stappen tot een beschikking jeugdhulp. In het tweede deel zetten we de bestuurlijke processen van de jeugdhulp uiteen (3.3). Hier gaan we in op hoe het beleid gemaakt wordt, de missie en visie op de jeugdhulp, de doelstellingen van de gemeente en de sturing op de doelstellingen van de Jeugdwet. In het derde en laatste deel bespreken we de prestatie (3.4).

3.2 Gemeentelijke ketenproces van de jeugdhulp

In deze paragraaf verdiepen we ons in het ketenproces van de jeugdhulp, waarbij we de verschillende stappen in kaart brengen. We letten op de inhoud van de stappen en we gaan ons verdiepen in de verschillende betrokkenen. De informatie die we hiervoor gebruikt hebben zijn gemeentelijke documenten en interviews met de respondenten 11 tot en met 18.

3.2.1 Organisatiestructuur jeugdhulp Hoogeveen

Binnen de gemeente Hoogeveen wordt de toegang georganiseerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin De Wolden en Hoogeveen (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018a). In Hoogeveen is het CJG een netwerkorganisatie die gevestigd is in het gemeentehuis en het is een uitvoeringsorganisatie van de gemeente [13]. Het CJG valt onder het 'Team Jeugd' van de eenheid 'Dienstverlening en Activering' van de gemeente [17]. Binnen het team jeugd heeft één persoon de leiding en is daarmee het hoofd van het CJG. Daarnaast kent het CJG onder andere één coördinator, team 'Aanvragen Jeugdhulp' (AJB) en team 'Veilig opgroeien'. Er

wordt op gelijkwaardig niveau met elkaar samengewerkt. Er heerst geen hiërarchie, maar er is een duidelijke structuur waarin CJG-collega's weten elkaar te vinden.

De coördinator van het CJG is verantwoordelijk voor relatiebeheer en naamsbekendheid [15]. Het relatiebeheer richt zich op de netwerkpartners, de jeugdgezondheidszorg (GGD) en de 'Stichting Welzijnswerk Hoogeveen' (SWW) (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018a). Deze partners worden ook wel het voorveld genoemd. De GGD richt zich op de jeugdigen van 0 tot 4 jaar, en SWW van 4 tot 18 jaar. Om het CJG meer op de kaart te brengen worden er initiatieven georganiseerd zoals de week van de opvoeding [17]. *"Het CJG is van de samenleving en probeert daar te zijn waar de mensen ook zijn"* [18].

Het team Veilig Opgroeien doet de regie op veiligheid, binnen gezinnen waar dit niet gewaarborgd kan worden [13]. Het AJB team behandelt aanvragen jeugdhulp en doet bureaudiensten. De bureaudiensten bestaan uit telefoondienst, waarbij mensen terecht kunnen voor hulpvragen. Tijdens deze bureaudiensten is er ook altijd iemand aanwezig van Veilig Opgroeien.

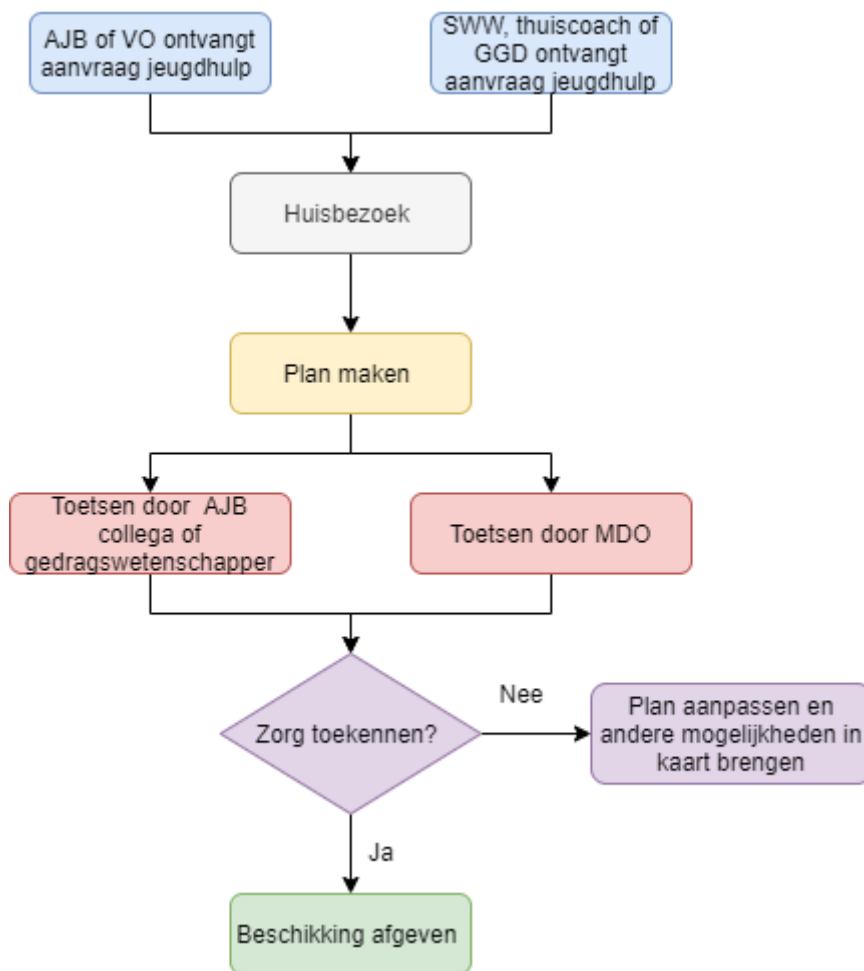
De netwerkpartner SWW bestaat uit schoolmaatschappelijk werkers, ook wel jeugdmaatschappelijk werkers genoemd [12]. Iedere maatschappelijk werker vanuit het SWW, is verbonden aan een aantal scholen. Vaak liggen deze scholen in dezelfde wijk waarin de maatschappelijk werker actief is, waardoor er een wijkgerichte aanpak gerealiseerd wordt. Er wordt ingezet op schoolmaatschappelijk werkers omdat de school vaak de vindplaats is voor problemen.

Binnen de jeugdhulp wordt er gewerkt met interventieniveaus 1 tot en met 8 (SBC Hoogeveen, 2019). Interventieniveau 1 tot en met 3 is de vrij toegankelijke ondersteuning, ook wel voorliggende voorzieningen genoemd. Hierbij gaat het om opvoed- en opgroeiondersteuning, jeugdgezondheidszorg (JGZ), licht ambulante zorg en cliëntondersteuning. Vanaf interventieniveau 4 is er een verwijzing nodig. Dit omvat de licht tot zwaardere gespecialiseerde ambulante hulp en intramurale hulp.

3.2.2 Stappen in toegangsproces

Het ketenproces van de gemeente Hoogeveen bestaat uit de volgende stappen: aanvragen jeugdhulp bij gemeente, huisbezoek, plan maken, toetsen en afwegen, toekenning (of afwijzing), ondersteuning hulp en zorg leveren en als laatste evalueren. In dit onderzoek gaan we de eerste vijf stappen analyseren. Deze paragraaf is een samenvatting van het ketenproces van de jeugdhulp binnen de gemeente Hoogeveen. De volledige uitwerking is te vinden in bijlage C.

Aanvragen van jeugdhulp lopen via het AJB team of via het voorveld [13]. De globale route is weergegeven in de flowchart hieronder.



▲ Figuur 4: Aanvragen jeugdhulp algemeen gemeente Hoogeveen

Route aanvraag jeugdhulp via AJB

Tijdens de bureaudienst ontvangt het AJB team hulpvragen (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018a). De AJB'er pakt alleen concrete en duidelijke vragen op [13]. Vervolgens gaat de AJB'er op huisbezoek, waarbij er een brede intake gedaan wordt aan de hand van het basisformulier. Samen met de jeugdige en ouders wordt de gewenste situatie besproken (Gemeente Hoogeveen, 2019) (Gemeente Hoogeveen, 2018). Naar aanleiding van het basisformulier wordt er een plan opgesteld, waarbij er gekozen kan worden uit de verschillende modules van het handboek jeugdhulp (Jeugdhulp Zuid-Drenthe, 2020) [13]. Dit plan wordt getoetst door een collega van het AJB of een gedragswetenschapper, waardoor er aan het 'vier ogen principe' voldaan wordt. Na akkoord van de toetser wordt de beschikking verder verwerkt en afgegeven. Het team Veilig Opgroeien volgt dezelfde route.

Route aanvraag jeugdhulp via het voorveld

De SWW, GGD en thuiscoaches doorlopen de route via het voorveld [13]. Op het moment dat er bij het AJB team een onduidelijke of complexe hulpvraag binnen komt, zal deze vraag doorgespeeld worden naar het voorveld. De betrokken medewerker vanuit het SWW, GGD of thuiscoaches doet een brede intake, waarbij het basisformulier wordt ingevuld. Aan de hand van dit formulier zal de welzijnswerker een zorgplan maken. Dit zorgplan wordt getoetst door

het MDO (Route MDO Enkelvoudig, 2019), [13]. Het MDO bepaalt welke zorg er wordt toegekend en welke module uit het handboek het meest geschikt is. Na akkoord van het MDO zal er een beschikking afgegeven worden [11].

Op het moment dat de cliënt een niet gecontracteerde zorgaanbieder wil, wordt er zorg op maat geleverd.

Regie op zorg

Verschillende partijen kunnen regie op zorg hebben [13]. Bij enkelvoudige, niet complexe zorg vormen zal de zorgaanbieder samen met het gezin regie op zorg houden. Bij complexe, meervoudige problematiek wordt er een uitvoeringscoördinator ingezet om regie op zorg te houden (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018b). Zijn taak is om het overzicht te houden van de hulpverlening binnen het gezin waarin hij of zij helpt met het zoeken naar passende en effectieve ondersteuning.

3.3 Bestuurlijke processen van de jeugdhulp

In deze paragraaf zetten we het beleid, missie, visie en doelstellingen van de gemeente Hoogeveen en Jeugdwet uiteen. Tevens gaan we analyseren hoe er gestuurd wordt op deze doelstellingen.

3.3.1 Beleid

Het opstellen van beleid is een samenspel tussen de gemeentelijke, landelijke en regionale politiek [14]. De gemeenteraad stelt periodiek een plan op, die richting geeft aan de beslissingen die genomen moeten worden op het gebied van de jeugdhulp (Gemeente Hoogeveen, 2017). De gemeente gebruikt macro-sturing in het opstellen van beleid. Eens in de vier jaar worden er beleidsnota's geschreven, waarin staat welke richting de gemeente de aankomende 4 jaar opgaat [14]. Deze beleidsnota's bestaan uit jaarschijven, omdat niet alles in het eerste jaar kan worden verwezenlijkt. Het geeft een richting aan, maar dit betekent niet dat er geen ruimte is om de richting bij te sturen. Door middel van micro-sturing bestaat er de flexibiliteit om in te spelen op gebeurtenissen die ontstaan. Zo kunnen plannen eerder of later uitgevoerd worden. Deze beslissingen worden genomen door de gemeenteraad en het college.

Het lokale beleid van de jeugdhulp wordt geschreven door de beleidsadviseurs van de gemeente [18]. De beleidsadviseurs adviseren de wethouder en het CJG over richting en uitvoering van de jeugdhulp [14]. Op het moment dat het CJG en de netwerkpartners tegen knelpunten aanlopen, wordt er gekeken of de gemeente dit kan oplossen, hierin zal de beleidsadviseur het initiatief in nemen. Voor het opstellen van beleid wordt er input gevraagd aan de omgeving van het kind zoals de ouders, zorgprofessionals en de inwoners van Hoogeveen. De adviesraad, Jong Hoogeveen, landelijke en regionale samenwerkingen, en het CJG leveren input.

Adviesraad sociaal domein

De adviesraad sociaal domein is het adviesorgaan van het sociaal college, zij geven gevraagd en ongevraagd advies over beleidskwesties [14]. De adviesraad bestaat uit inwoners van de gemeente, ieder met een brede sociale achtergrond, vaardigheden en kennis. De beleidsadviseurs sluiten maandelijks aan bij de vergadering van de adviesraad, waarbij zij de inhoud van het beleid bespreken. De adviesraad wordt al in vroeg stadium meegenomen in het proces van beleid maken. Alle adviezen worden meegenomen en uiteindelijk neemt het college een besluit.

Jong Hoogeveen

Het programma 'Jong Hoogeveen' geeft vorm aan een integrale aanpak met twee uitgangspunten: "We doen de dingen samen met jeugdigen en samen met partners" en "Alles gaat over het bouwen, onderhouden, versterken en herstellen van relaties." (Gemeente Hoogeveen, 2018). Alle partijen rondom de jeugdigen van -1 tot 18 jaar worden betrokken, zoals ouders, scholen, zorgaanbieders, sport, cultuur, jongerenwerk, welzijn, voorschoolse voorzieningen, politie en bedrijven. Binnen deze aanpak staat het belang van de jeugdige voorop.

Vanuit Jong Hoogeveen worden projecten gestart die gerelateerd zijn aan vijf thema's: naschools aanbod, veiligheid, onderwijs en arbeid, geld en armoede en ouders, zorg en onderwijs (Gemeente Hoogeveen, 2018). Om vorm te geven aan deze onderwerpen wordt de samenwerking met de verschillende partijen ingezet. De belangrijkste partijen hierbij zijn de jeugdigen en ouders, waarbij er geluisterd wordt naar de stem van de jeugdige. Er wordt niet over de jeugdige gepraat, maar mét de jeugdige. Jong Hoogeveen vertegenwoordigt dus de jeugdigen uit de gemeenten, hierdoor krijgen zij een stem en worden de ideeën en inzichten meegenomen in het beleid [14].

Cliëntervaringsonderzoeken

Jaarlijks moeten gemeenten een cliënt ervaringsonderzoek doen, dit onderzoek wordt ook meegenomen in de beleidsvorming [14]. Dit blijkt echter in de gemeente erg lastig te zijn [18]. De "what's in it for me" gehalte van de enquête is te laag. Alle cliënten die gebruik maken van jeugdhulp via de gemeentelijk toegang, hebben een vragenlijst met een retourenvelop ontvangen waarbij ze tien vragen moesten beantwoorden [14]. In de gemeente was het aantal deelnames aan de het onderzoek net genoeg om er een rapportage van te maken, maar het is niet representatief voor de gehele populatie. Het blijft een uitdaging voor de gemeente om de ervaringen van cliënten terug te horen. Er wordt nu gekeken naar een optie waarbij een maatschappelijk werker tijdens het afrondingsgesprek de vragenlijst meeneemt en dat de cliënt deze gelijk invult [14]. Ook wil de gemeente door middel van een ouderplatform feedback ontvangen van ouders waarvan de kinderen jeugdhulp ontvangen [18]. Het ouderplatform bestaat uit een lunchbijeenkomst waarbij de gemeente in gesprek gaat met de ouders, om zo de signalen en feedback vanuit de gemeente op te vangen. Het beleid wordt getoetst door middel van deze feedback momenten.

Landelijke en regionale samenwerkingen en invloeden

Beleidsadviseurs op landelijk of regionaal niveau geven de gemeente input, door middel van onder andere beleidsnota's, transformatieplannen en inkoopmodellen [14]. Op landelijk niveau wordt er samengewerkt onder leiding van het VNG. Het Nederlands Jeugdinstituut voorziet gemeenten van input, om beleid vorm te geven. Het beleid dat gevoerd wordt, is afhankelijk van het budget wat de gemeente ontvangt vanuit het Rijk en vloeit voort uit de Jeugdwet.

Op regionaal niveau is het 'Bestuurlijk Transformatie Akkoord' van kracht (Algemeen Bestuurlijk Overleg JHRD, 2018). Het Bestuurlijk Transformatie Akkoord is een samenwerkingsverband met de twaalf Drentse gemeenten en de vijf grootste jeugdhulpaanbieders in Drenthe. Het doel is om samen zorg te dragen voor een kwalitatief goed zorgaanbod tegen betaalbare kosten. De centrale pijlers zijn: vergroten van sensitiviteit voor beschermende factoren en risicofactoren, vergroten aandacht voor 'Negatieve ervaringen in de Kindertijd' en zorg vroegtijdig en effectief inzetten betaalt zich (later) uit (SBC Hoogeveen, 2019). Er wordt samen gestreefd naar onder andere de volgende maatschappelijke effecten: meer passende ondersteuning en bescherming in vertrouwde omgeving, minder jongeren naar gesloten jeugdhulp, meer kinderen in gezinsopvang, minder uithuisplaatsingen, ouders benutten meer hun eigen kracht en die van de omgeving bij het oplossen van opgroei- en opvoedproblemen.

CJG

Het CJG zet regiegroepen en klankbordgroepen in om ervoor te zorgen dat er onderwerpen op de kaart worden gezet en dat er evaluaties worden uitgezet [15]. De regiegroep bestaat uit leidinggevende van het CJG en netwerkpartners en de klankbordgroep bestaat uit de collega's in het werkveld.

3.3.2 Missie

Respondent 14,17 en 18 gaven aan dat de gemeente Hoogeveen geen duidelijk, uitgesproken missie en visie heeft [14;17;18]. In de interviews geven ze wel alle drie hetzelfde antwoord over wat de gemeente wil bereiken en wat de gemeente belangrijk vindt voor de jeugdhulp. De missie luidt als volgt.

Uit onderzoek van het Verwey - Jonker instituut is gebleken dat de kinderen in de gemeente Hoogeveen niet de grootste kans hebben op een goede toekomst vergeleken met andere gemeenten [18]. De gemeente wil een kindvriendelijke gemeente worden waar kinderen kans hebben op een goede toekomst. Er moet een omslag gemaakt worden van de vraag "Hoe kunnen we de jeugdhulp beter organiseren?" naar de vraag "Hoe willen we dat onze kinderen opgroeien en wat heeft het kind daarbij nodig?". Jeugdigen moeten kansrijk kunnen opgroeien, waarbij zij hun talenten maximaal kunnen ontwikkelen [14;16]. Op het moment dat dit niet lukt, biedt de gemeente een vangnet in de vorm van ondersteuning en hulp tegen betaalbare kosten. De gemeente wil ouders en jeugdigen zo vroegtijdig en zo laagdrempelig helpen en ondersteunen, waarbij de basis ligt in het versterken van de omgeving thuis-school-buurt van het kind (SBC Hoogeveen, 2019). Deze radicale omslag wordt verwezenlijkt in de procesmatige aanpak "*Het versterken van de basis*".

De gemeente vindt de volgende punten belangrijk bij het organiseren van jeugdhulp (Gemeente Hoogeveen, 2017):

- Het kind staat centraal.
- Samenwerking vanuit één visie met alle betrokken actoren en partners.
- Maatwerk. Er wordt niet gekeken naar waar het kind recht op heeft maar wat het kind nodig heeft.
- Niemand mag tussen wal en schip vallen. Voor iedereen moet er een passende ondersteuning zijn.
- Keuzevrijheid en kwaliteitswaarborging in de zorg.
- Regie op zorg. Het principe van 1G1P1A moet waar nodig toegepast worden.
- Balans tussen de professionaliteit van de medewerker, het beschikbare hulpaanbod en de openheid van de cliënt. De kracht van de gemeente ligt bij de brede blik van de medewerkers. Zij zien dat jeugdhulp slechts een onderdeel is van de oplossing.

3.3.3 Visie

Respondent 18 geeft aan dat de gemeente geen duidelijk visie heeft, maar dat de visie zich uit in het uitvoeringsplan jeugd, namelijk “Het verstrekken van de basis” [18]. Het samen willen doen met jeugdigen en de omgeving is de visie van het vertrekken van de basis. Er wordt gekeken naar wat de jeugdige nodig heeft en welke problemen de gemeente kan oplossen in de leefwereld van de jeugdige. Om dit te bereiken werkt de gemeente samen met scholen en welzijnsinstellingen.

De gemeente Hoogeveen wil het volgende bereiken (Gemeente Hoogeveen, 2019) (SBC Hoogeveen, 2019):

- Innovatieve, integrale aanpak om voor jeugdigen een betere toekomst te realiseren.
- Gelijke kansen voor Hoogeveense jeugdigen.
- Samen met jeugdigen.
- Ouders ondersteunen
- De basis van thuis, school en buurt verstevigen.
- Effectief en efficiënt jeugdhulp systeem.

3.3.4 Doelstellingen van de gemeente

De visie geeft vorm aan de doelstellingen van de gemeente. De gemeente houdt de overkoepelende doelen vanuit de Jeugdwet aan, maar heeft ook een aantal andere doelstellingen, zoals in visie te lezen is.

“It takes a village to raise a child.” [18]. Door een betere samenwerking en afstemming met de school, buurt en thuis van de jeugdigen, zullen zij in de gemeente meer kansen hebben op een goede toekomst (SBC Hoogeveen, 2019). De beste ondersteuning voor een jeugdige is positieve aandacht van een betekenisvolle volwassenen in het normale leven. Zijn ouders betrokken en stimulerend, dan kan er samen gezocht worden naar een sterke basis in het alledaagse leven van de jeugdigen. Naast de ouders kunnen dit ook volwassenen uit de buurt, kind professionals op school en vanuit organisaties zoals sportverenigingen zijn.

De school is een centrale plek voor talentontwikkeling, hier komen thuis en buurt samen (SBC Hoogeveen, 2019). De professionals op school hebben veel deskundigheid als het gaat over kansen bieden en ondersteuning aan de jeugdigen, maar hiervoor moet er een samenwerking zijn met buurt en gezin. Op het moment dat die verbinding er niet is dan leeft het kind in twee gescheiden werelden.

Binnen Jong Hoogeveen wordt er gewerkt met een integrale aanpak, om op die manier gedrag en houding van jongeren op een positieve manier te veranderen (SBC Hoogeveen, 2019). De gemeente vindt het nodig dat volwassenen meer betrokken raken in de levens van kinderen en jongeren, in plaats van andersom. Opvoedinformatie en ondersteuning voor ouders en hun netwerk zijn hier belangrijk in. De gemeente wil de ouders bereiken door middel van een aantrekkelijk informatieaanbod en een laagdrempelige toegang.

“Jeugdhulp is geen recht, niet voor kinderen en voor de ouders, maar het is de taak van de wethouder om het uit te voeren als het nodig is. Deze plicht moeten wij zo goed mogelijk vervullen.” [18] Er blijven jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben. Voor hen wil de gemeente het jeugdhulp systeem efficiënt en effectief inrichten (SBC Hoogeveen, 2019). Dit wil de gemeente bereiken door middel van vroegtijdige signaleren en beoordelen, waarbij gekeken wordt of het een casus is voor ‘aandachtig niks doen’, ‘lichte ondersteuning’ of ‘gespecialiseerde hulp’. Daarnaast gaat het om de professionele jeugdhulp zo kort en licht mogelijk, zo zwaar als nodig en zo thuis mogelijk in te zetten. Op het moment dat niet thuis of in de normale omgeving kan, dan biedt de gemeente een vangnet in de vorm van onder andere jeugdhulp.

3.3.5 Sturing door gemeente

De gemeente Hoogeveen kan op verschillende manier sturen op het behalen van de doelstellingen. Een belangrijk sturingsmechanisme is samenwerken, waarbij de gemeente investeert in partijen van de jeugdhulp om de doelstellingen te behalen. De gemeente werkt op regionaal niveau samen met de Drentse gemeenten en de vijf grootste zorgaanbieders in het Bestuurlijk Transformatie Akkoord en in zorgregio Zuid-Drenthe. In het Bestuurlijk Transformatie Akkoord wordt er samen gestuurd op de doelen van de jeugdwet (Algemeen Bestuurlijk Overleg JHRD, 2018). Tussen de gemeenten en zorgaanbieders worden ideeën uitgewisseld over hoe ze van elkaar kunnen leren [17]. In deze regionale samenwerking wordt er gewerkt aan een gezamenlijk doel. In zorgregio Zuid-Drenthe stuurt door middel van accounthouderschap waarbij een accountmanager van één gemeente in de regio de taken uitvoert voor de omliggende gemeenten. De gemeente Hoogeveen werkt ook samen met het CJG en huisartsen. Zie voor verdere uitleg over de samenwerkingsverbanden paragraaf 3.4.3.

Er kan ook gestuurd worden door de netwerkactiviteiten van individuele managers, dit is het geval bij het CJG en de netwerkpartners. De netwerkpartners hebben iedere hun eigen beleid en bestuur. De coördinator van het CJG is meer de bemiddelaar tussen de netwerkpartners [15].

Binnen het CJG en de gemeente wordt er gestuurd op waarde gericht werken en leren. De coördinator CJG stuurt samen met de netwerkpartners door middel van een regie- en klankbordgroep op het beleid van de gemeente [15]. De gemeente stuurt het CJG aan door

middel van het opstellen van beleid [17]. Binnen het CJG is er geen hiërarchische sturing, maar er heerst wel een duidelijke structuur.

Binnen de gemeente wordt er programmasturing toegepast [18]. Dit wil zeggen dat er gestuurd wordt op basis van de inhoud van programma's en de bestuurlijke opdrachten van de jeugdhulp, waarbij er gewerkt wordt in teams. Ook wordt er gestuurd door middel van lijnsturing en projectsturing.

De gemeente stuurt op budgetniveau als één sociaal domein [18]. Dit betekent dat als er bij de jeugdhulp geld te kort is, dit door een ander sociaal domein betaald wordt.

“Een monitor telt en de mens vertelt” [18]. Deze quote van respondent 18 geeft aan dat de gemeente op de doelstellingen stuurt door middel van het monitoren van de jeugdhulp. Maar de gemeente stuurt ook door middel van de ervaringen en opmerkingen van de betrokkenen van de jeugdhulp.

Het programma Jong Hoogeveen is afgeleid van een jeugdproject in de stad Leeds in Engeland. Ook regio Vlaanderen en Rotterdam werken volgens een soortgelijk programma [19;15]. Net als dat het initiatief ‘Moeders van Hoogeveen’ afgeleid is van een project uit Rotterdam. Dus de gemeente stuurt op de doelstellingen door middel van succesvolle projecten en inzichten van andere gemeenten. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van maatwerk bottom up vanuit lokale inzichten.

3.3.6 Invulling doelstellingen Jeugdwet

Doelstelling 1: Meer de eigen kracht benutten, meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheden en met de omgeving naar oplossingen zoeken.

Om doelstelling 1 te behalen is het belangrijk om de directe omgeving van de jeugdigen te betrekken om een probleem op te lossen [16]. Op het moment dat de jeugdige een probleem heeft, dan heeft dit vaak te maken met de leefomgeving van de jeugdige. Als een jeugdige iemand vertrouwd in zijn of haar eigen leefomgeving, het effectiever is dan een hulpverlener die voor een bepaalde tijd de jeugdige ondersteunt. De eerste vraag op het moment dat een jeugdige zich meldt met een probleem bij het CJG of bij de partners is; “Wie uit de leefomgeving van de jeugdige kan helpen? Wat kan de jeugdige zelf en wie kan de jeugdige daarbij helpen?” [13]. Deze vraag is verwerkt in het basisformulier en wordt dus bij ieder gezin gevraagd. Het is belangrijk dat de jeugdige de zorg krijgt die hij of zij nodig heeft en dat dat zoveel mogelijk in de omgeving georganiseerd kan worden.

De gemeente heeft een aantal projecten en initiatieven gestart om doelstelling één vorm te geven, namelijk het Versterken van de Basis, ‘Buurtgezinnen’ en er wordt gericht op preventie.

Versterken van de basis

De gemeente wil de leefomgeving van jeugdigen, thuis, school buurt, beter met elkaar vinden (Gemeente Hoogeveen, 2017). Om de leefomgeving te versterken is er samenwerking tussen de gemeente, het onderwijs, jeugdigen, ouders en andere organisaties. De basis van hiervan is Jong Hoogeveen. Zij zetten zich onder meer in op gerichte preventieve activiteiten die gekoppeld zijn aan onderwijs.

Buurtgezinnen

De gemeente onderzoekt samenwerking met Stichting Buurtgezinnen [16]. Buurtgezinnen koppelt kwetsbare gezinnen voor ondersteuning aan een steungezin in de buurt (Buurtgezinnen, z.d.). Dit heeft als doel om de kwetsbare gezinnen te ontlasten en de ouders te helpen met de ontwikkeling van de jeugdigen. Onder begeleiding van de coördinator van buurtgezinnen worden er met het vraag- en steungezin afspraken gemaakt. Stichting Buurtgezinnen draagt bij aan het versterken van de basis thuis-buurt-gezin en het gebruik maken van de sociale omgeving.

Preventie

Er wordt gesproken van preventie als het gaat om jeugdhulp in lichte vormen, de vrije toegang (Gemeente Hogeveen, 2017). De ouders en verzorgers worden gezien als de eerste verantwoordelijke voor de opvoeding van de jeugdigen. De gemeente helpt ouders en het onderwijs met het voorkomen en aanpakken van achterstanden, door middel van preventieve activiteiten. Door het voorkomen van problemen en vroegtijdig signaleren, kunnen lichtere interventies ingezet worden, dan wanneer dit niet wordt gedaan.

Doelstelling 2: Demedicaliseren, normaliseren en de zorgvraag terugbrengen

De tweede doelstelling heeft alles te maken met demedicaliseren, zorgvraag terugbrengen en normaliseren. Hieronder zetten wij de drie onderwerpen uiteen.

Demedicaliseren

Vanuit de gemeente wordt er niet gestuurd op demedicaliseren, dit ligt voornamelijk bij de zorgaanbieders [16]. De gemeente is wel in gesprek met zorgaanbieders, maar *“Demedicaliseren is een verandering die enige tijd en doorzettingsvermogen vergt.”* [18]. De gemeente is dan ook van mening dat er doorgeschoten wordt in het systematiseren en medicaliseren van de hulpvraag.

Normaliseren

Om normaliseren te verwezenlijken wordt er ingezet op de normale omgeving van de jeugdige. Concreet betekent dit dat er ingezet wordt op activiteiten naast school, zoals sport, cultuur en activiteiten in de buurt [16]. Dit gebeurt onder de noemer Jong Hogeveen en is bestemd om ontwikkelingskansen voor jeugdigen te bieden.

Zorgvraag terugbrengen

De zorgvraag terugbrengen kan op verschillende manieren, zoals onnodige zorg voorkomen, meer nadruk op het sociale netwerk, Bestuurlijk Transformatie Akkoord, samenwerking met huisartsen, kritische medewerkers en het voorkomen van symptoombestrijding.

Het CJG en de netwerkpartners kijken eerst kritisch naar welke problemen er binnen de voorliggende voorzieningen of de sociale omgeving van de jeugdige kan worden opgelost [16;17]. Hierdoor worden kosten bespaard en wordt de druk op specialisten tweedelijnszorg minder.

Wanneer onnodige zorg voorkomen kan worden is moeilijk te zeggen, dit is mede afhankelijk van de medewerker [12]. Voor de gemeente is het moeilijk om bij iedere casus te zien wat onnodige zorg is. Echter, de medewerker van het SWW, GGD of de uitvoeringscoördinator betrokken bij een casus kan dit wel. Het kan voorkomen dat een zorgaanbieder erg lang zorg verleent aan een cliënt, waarbij het doel maar niet behaald wordt. De GGD of SWW kan niet zelf de zorg stilzetten, dit gaat in overleg met de betrokken actoren zoals ouders, CJG en uitvoeringscoördinator. Als de effecten van de zorg nauwelijks merkbaar zijn, dan wordt er in overleg gegaan met de desbetreffende zorgaanbieder.

Op het moment dat het CJG of een medewerker van het SWW of GGD inschat dat bepaalde hulp niet nodig is, vinden ouders al gauw de weg naar de huisarts [12]. Via de huisarts krijgen ze dan alsnog de beschikking van de hulp die ze graag willen. Om dit te voorkomen wordt er in gesprek gegaan met huisartsen [18]. De gemeente heeft de in de eerste bijeenkomst met de huisartsen het gezamenlijke doel benadrukt, namelijk het welzijn van de jeugdigen in Hogeveen. Op dit moment worden er gesprekken gepland met de verschillende huisartsen die de samenwerking met de gemeente zien zitten.

De gemeente wil zich richten op het voorkomen van symptoombestrijding [14]. Er moet gekeken worden naar de achterliggende redenen en gebeurtenissen. Wanneer daarmee niks gedaan wordt, zal de jeugdige steeds bij de jeugdhulp terugkeren. Dus de gemeente wil minder kijken vanuit de medische hoek en meer vanuit een psychosomatische benadering.

Doelstelling 3: Eerder de juiste hulp op maat bieden om beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen

Voorkomen en aanpakken van achterstanden kan gerealiseerd worden door vroegtijdig signaleren en een goede samenwerkingen met huisartsen en scholen. Er wordt ervaren dat mensen vaak te laat hulp vragen, waardoor het voorliggende veld geen oplossing meer kan bieden [14]. De inzet van tweedelijnszorg is dan vaak onvermijdelijk.

Op het moment dat de voorliggende voorzieningen en het sociale netwerk het probleem niet kunnen oplossen, zal de jeugdhulpvraag worden naar de tweedelijnszorg. De gemeente Hogeveen heeft een groot aanbod zorgaanbieders, waardoor het kind snel bij een zorgaanbieder terecht komt [17].

Om hulpvragen van jeugd vroegtijdig te signaleren wordt langs de gehele keten van min negen maanden tot 18 jaar, laagdrempelige preventie en ondersteuning gerealiseerd en waar nodig toegang tot de tweedelijns zorg. Hierbij moet er gedacht worden aan initiatieven zoals 'Moeders van Hogeveen', POH-jeugd, de samenwerking met het onderwijs, het team AJB en 'Voeg erbij'. *"Er zijn echt ouders die ons op al die plekken weten te vinden"* [17]

Moeders van Hogeveen

De regeling 'Moeders van Hogeveen' wordt ook wel de 1000 dagen regeling genoemd [14;15]. Het is bedoeld om zeer kwetsbare zwangere moeders te ondersteunen. *"Je kunt niet vroeg genoeg beginnen met de toekomst van een kind"* [18] Er wordt te werk gegaan in een team bestaande uit studenten die de moeders ondersteuning bieden [15]. De studenten worden begeleid door een casusbegeleider en werkbegeleider. Er is gekozen voor studenten omdat zij gelijkwaardiger en minder intimiderend zijn voor de moeders, dan een

zorgprofessionals. Het is een laagdrempelig initiatief, waarbij er gestart wordt met een intake om alle probleemgebieden in kaart te brengen. Het doel is om bij de moeder stress weg te nemen en te investeren in een goede start van het kind. Op het moment dat een kind de eerste 1000 dagen goed is doorgekomen, zal de basis sterk genoeg zijn om een eerlijke start te kunnen maken [14].

POH-jeugd

De POH-jeugd kan een grote rol spelen in het vroegtijdig signaleren van problemen [14]. De POH-jeugd is in dienst van de gemeente en is dus een medewerker van de gemeentelijke toegang (Gemeente Hoogeveen, 2019). Zij richten zich op de GGZ-problematiek en opvoed- en opgroevragen. Door de inzet van een POH-jeugd kan er op een snelle en laagdrempelige manier ondersteuning geboden worden, het vormt de verbinding tussen de huisarts en CJG.

Schoolmaatschappelijk werkers

Er wordt ingezet op schoolmaatschappelijk werkers omdat de school vaak de vindplaats is voor problemen (Gemeente Hoogeveen, 2019). De school heeft goed door wat er speelt binnen het gezin en kan op deze manier problemen en of achterstanden vroegtijdig signaleren. Ook zijn er plannen om een pedagogische medewerker en een 'geluks werker' in te zetten op school.

Team Aanvragen Jeugdhulp en Bureaudienst

Ouders en jongeren met vragen kunnen altijd terecht bij het team AJB van het CJG [17]. Wanneer het niet mogelijk is om een afspraak binnen kantooruren te plannen, dan wordt er in overleg met de ouders/ jongeren naar een oplossing gezocht (Gemeente Hoogeveen, 2019).

'Vroeg erbij'

De gemeente heeft de zorgmodule Vroeg Erbij van Yorneo ingekocht [15]. Yorneo is een van de gecontracteerde zorgaanbieders. In het project Vroeg Erbij signaleert Yorneo kinderen op de kinderopvang en in groep 1 en 2, die ander gedrag hebben of wanneer er vragen zijn over het kind. Er is dan geen verwijzing nodig, vanuit Yorneo wordt er eerst gekeken wat de voorliggende voorzieningen kunnen betekenen voor het kind en ouders.

Doelstelling 4: Integrale hulp: 1 gezin, 1 plan met 1 regisseur

Om de integrale hulp te verkrijgen worden er verschillende middelen en initiatieven gebruikt. Zo wordt er gebruik gemaakt van het 'erbij-haal-model' (Gemeente Hoogeveen, 2019). Deskundige en professionals, van wijkagent tot leraar, weten elkaar te vinden. Zij vragen elkaar om hulp en geven elkaar waar nodig deskundig advies op verschillende levensgebieden.

Binnen het SWW wordt er gewerkt met collegiale consultaties. Er kan om hulp gevraagd worden bij een directe collega of bij een CJG-collega [12]. Op het moment dat er een casus is waarbij de veiligheid niet gewaarborgd kan worden dan zal er iemand van het team Veilig Opgroeien erbij worden gehaald.

Het gebruik van het basisformulier en de inzet van een uitvoeringscoördinator bij complexe casussen geeft vorm aan het principe 1G1P1R [13;15;17]. Ook het casuïstiek overleg is een middel om integraal samen te werken en van elkaar te kunnen leren.

Door middel van netwerklunches en kenniscafés wordt er op een informele manier gewerkt aan de samenwerking met de CJG-partners (Gemeente Hoogeveen, 2019) [15]. Ervaringen en kennis worden uitgewisseld en er wordt samen gezocht naar oplossingen voor gedeelde knelpunten. Tijdens het kenniscafé wordt er aandacht besteed aan deskundigheidsbevordering, werkwijzen en nieuwe afspraken die gemaakt worden binnen het CJG. Iedere keer richt dit café zich op een inhoudelijke thema, waarbij er kennis en ervaringen worden gedeeld.

Sinds kort zet de gemeente Hoogeveen in op een online hulpverlening instrument voor zorgtrajecten waarbij meerdere actoren een rol spelen (Gemeente Hoogeveen, 2019). Deze pilot wordt 'Samen1Plan' genoemd, met als hoofddoel de hulpverlening aan cliënten effectiever en efficiënter te maken door samenwerking en communicatie tussen de cliënt, het gezin, de hulpverleners en het sociale netwerk te verbeteren. Het is een online platform die de voortgang en de actuele stand van zaken voor alle betrokkenen inzichtelijk maakt. Dit integrale platform is beknopt en dient als overkoepelend en verbindend overzicht, waardoor de integrale samenwerking ondersteund en versterkt wordt.

Een 'thuiscoach' wordt ingezet op het moment dat een complexe casus zich voordoet, waarbij er problemen zijn op meerdere gebieden en dus niet alleen jeugdhulp [13]. De rol van thuiscoach kan vervuld worden door één van de netwerkpartners of zorgaanbieders.

Doelstelling 5: Meer ruimte voor jeugdprofessionals om de juiste hulp te bieden door vermindering regeldruk

De jeugdhulp bestaat uit een vele regels, wetten, richtlijnen en kaders waaraan gehouden moet worden, maar daarbinnen hebben de professionals de ruimte en vrijheid om te kunnen werken [14]. Er kan goed beargumenteerd afgeweken worden van het beleid, als dit in het belang van de jeugdige is [17]. De brede intake en de mogelijkheid zorg op maat geven ook invulling aan de werk vrijheid van professionals.

Deze regels en richtlijnen zijn er ook om transparantie en openheid te kunnen bieden aan de gezinnen [18;15]. *"Ik ben er een voorstander van dat je, je klant serieus nemen en dat je dus ook rapporteren wat je doet"* [15]. De regels die niet bijdragen aan het gezin worden gezien als regeldruk. Het CJG gaat hierover regelmatig met de gemeente in gesprek.

Terugdringen van de regeldruk voor jeugdprofessionals is ook onderdeel van het Bestuurlijk Transformatie Akkoord [17]. In dit akkoord zijn de volgende doelen opgesteld: Zorg voor minder administratie, benut bestaande kennis door eenduidige data-verzameling, -analyse en -monitoring, ontwikkel samen met zorgaanbieders en gemeenten dashboard voor transformatie en standaardiseer processen (SBC Hoogeveen, 2019).

3.4 Prestatie

In de interviews hebben we de vragen gesteld, “Waar bent u het meest trots op?” , “Wanneer vindt u dat u uw werk goed doet?” en “Wat vindt u belangrijk in uw werk?”. Deze vragen hebben we gesteld omdat dit een goed beeld geeft over waar men prestatie op baseert en wat de variabelen zijn om de prestatie te meten.

3.4.1 Prestatie ervaringen/ succesfactoren

Respondenten 14, 15 en 17 geven aan dat waardering afkomstig van een collega, de wethouder of reactie vanuit gezinnen motiverend is. *“Soms mogen wij ook wel wat meer stilstaan bij de kleine successen en mooie dingen, in de hectiek van de dag wordt dit vergeten.”* [15] Ook het vertrouwen dat de gemeente het CJG geeft, werd genoemd door respondenten 15 en 17. *“Ik weet dat de gemeente achter mij staat, die steunt mij in mijn keuzes”* [17]. *“De gemeente vertrouwt je”* [15].

Er moet niet vergeten worden dat de medewerkers in de jeugdhulp schrijnende gevallen tegen komen. *“Soms zijn er best heftige dingen waar je mee geconfronteerd wordt.”* [17]. Om het werk dan luchtig te houden vinden respondenten 15 en 17 het fijn dat er ruimte is voor humor. *“Het fijn dat je een beetje kan lachen met collega’s.”* [17]

“Ik doe mijn werk goed als de kinderen in Hoogeveen zeggen dat Hoogeveen de plek is waar je moet opgroeien en ze op lastige periodes goede begeleiding hebben gehad.” [18]. Respondent 18 is trots op het feit dat Hoogeveen zijn nek durft uit te steken door dingen anders te gaan doen, en uit te dragen waar de zorg daadwerkelijk om draait: *“Het zorgen voor jeugdigen”* [18]. Respondenten 14, 15, 17, 18 zijn trots op het feit dat een idee van niet tot iets komt. Mooie initiatieven zoals Moeders van Hoogeveen zijn voorbeelden van successen binnen Hoogeveen.

Respondent 12 is trots op de samenwerking tussen de gemeenten, scholen en wijken. *“Dat is gewoon heel mooi om te zien.”* [12]. De verbindende aanpak heeft positief bijgedragen aan deze samenwerking. Respondent 14 is trots op samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan met huisartsen, het CJG, kinderartsen, welzijnsstichtingen.

Respondenten 12,15 en 17 geven aan ze graag willen bereiken dat de professionals meer vragen durven te stellen en dat ze zonder een geheime agenda werken met de ouders [12;15;17]. De relatie met het gezin moet gelijkwaardig, transparant en open zijn, waarbij het kind centraal staat [12;14;15;17;18]. *“Het feit dat de cliënt om hulp vraagt bij een ander, maakt de relatie al ongelijk”* [12]. Om de relatie met de cliënt zo gelijkwaardig te maken wordt er zoveel mogelijk gewerkt vanuit erkenning. Het erkennen van het probleem en het laten weten dat de jeugdmaatschappelijk werker er is om de cliënt te helpen. Erkenning is ook een belangrijk aspect om transparant te kunnen handelen. *“We zijn niet allemaal transparant, we hebben onze eigen agenda”* [12]. Op het moment dat verschillen benoemd worden en het uitspreken van wederzijdse verwachtingen kan er een transparante en open relatie ontstaan met de cliënt.

3.4.2 Kwaliteitswaarborging

Het beleid wordt getoetst door middel van kwaliteitscontroles, rapportages van de zorgaanbieders, inspectie en een toezichthouder [18]. De toezichthouder van de gemeente let op de rechtmatigheid van de zorg, zodat er geen misbruik van de zorg wordt gemaakt.

Er wordt gewerkt volgens het Kwaliteitskader jeugd en richtlijnen die landelijk worden opgesteld [13]. Het kwaliteitskader jeugd is samen met de zorgaanbieders opgesteld [18]. Hierin staat beschreven waar de zorgaanbieders aan moeten houden. De contractmanagers toetsen of de zorgaanbieders zich hieraan houden.

Het doel is om ieder half jaar de zorgverlening te evalueren [13]. Echter, dit is in de praktijk nog niet gerealiseerd. Op dit moment wordt een casus jaarlijks geëvalueerd. Bij cases waar veel zorg wordt ingezet in een korte periode, wordt wel op korte termijn geëvalueerd. Bij een evaluatie wordt er gekeken of de situatie op de verschillende gebieden (jeugdige/ouders/gezin en opvoeding) veranderd zijn en hoe de zorg de afgelopen periode ingezet is. De doelen worden geëvalueerd, waarbij er gekeken wordt in hoeverre deze bereikt zijn en er wordt gekeken welke zorg nog nodig is.

Op het moment dat er een herindicatie nodig is, wordt er gebruik gemaakt van een vragenlijst die samen met de ouders besproken wordt [13]. Deze vragenlijst wordt ook gebruikt als evaluatie van de geleverde prestatie. Er wordt gekeken naar de tevredenheid van de ouders en jeugdige over de geleverde ondersteuning. De antwoorden ervan worden gebruikt om de zorgverlening te verbeteren.

De kwaliteit van het CJG wordt gewaarborgd door trainingen, intervisies en kwaliteitseisen vanuit de gemeente (Gemeente Hoogeveen, 2019). Deze intervisies zijn gemengde intervisies met de teams AJB, Veilig Opgroeien en de POH's jeugd, onder begeleiding van de gedragswetenschappers. Ook worden alle processen binnen het CJG geëvalueerd [15]. De medewerkers van het CJG moeten SKJ geregistreerde professionals zijn [14;15]. Om de SKJ-registratie te behouden moet er ieder jaar een aantal punten worden behaald door de medewerker. De gemeente heeft hier geen bemoeienis mee, deze verantwoordelijkheid ligt bij het CJG [14]. Voor de SKJ geregistreerde professionals zijn er trainingen zoals, de beroepsethiek basis- en verdiepingscursus, agressietraining specifiek voor huisbezoeken, training 'snappen wij elkaar' gericht op multiculturele omgang, training afbakening Jeugdwet, criteria en omgang' voor het team dat de aanvragen jeugdhulp behandelt en de dagelijkse bereikbaarheid realiseert (AJB-team), training herkennen van omgaan met LVB van MEE Drenthe specifiek voor het team AJB en interne themaochtenden specifiek voor bespreking van inhoudelijke thema's Veilig opgroeien (Gemeente Hoogeveen, 2019). Tevens is intervisie een verplicht onderdeel binnen registratie-eisen. De gedragswetenschapper van het CJG geeft hier invulling aan.

Het SWW net als de GGD is een netwerkpartner van de CJG en is dus eigenlijk een soort van opdrachtnemer [14]. Om een netwerkpartner te blijven, moet de SWW en GGD voldoen aan bepaalde voorwaarden. De gemeente bemoeit zich niet met de professionalisering van de medewerkers van de netwerkpartners, de eisen hiervan zijn opgenomen in de voorwaarden. Wel wordt er vanuit het CJG ingezet op een gezamenlijk scholingsplan voor de netwerkpartners (Gemeente Hoogeveen, 2019). Dit bestaat uit een gezamenlijke intervisie

onder begeleiding van een gedragswetenschapper van het CJG en door middel van de kenniscafés.

3.4.3 Samenwerking

Op het gebied van jeugdhulp wordt er veel samenwerkt met de verschillende actoren. In de interviews hebben ons gericht op de samenwerking tussen het CJG en de gemeente, tussen het CJG en de netwerkpartners en als laatste tussen de gemeente en zorgaanbieders.

Het CJG is gevestigd in het gemeentehuis, hierdoor is het mogelijk om korte lijntjes te hebben met de wethouder, beleidsadviseurs, de WMO, leerplicht en inkomensconsulenten [13;15]. Dit maak het overleg met elkaar makkelijk. In de afgelopen twee jaar is er een enorme slag gemaakt in de samenwerking tussen gemeente en CJG [17]. Hierbij is duidelijker geworden wat de toegang jeugdhulp en het CJG nu daadwerkelijk inhoudt. *“Er worden steeds meer vragen aan elkaar gesteld”* [17]. Doordat er meer gevraagd wordt, betreft de gemeente het CJG steeds beter bij projecten en initiatieven. Het CJG vindt daarentegen dat dit beter georganiseerd kan worden. Ook werken de netwerkpartners en het CJG nauw samen om de jeugdhulp te optimaliseren, effectiever en efficiënter te maken [13].

De samenwerking met de verschillende zorgaanbieders is uitdaging voor de gemeente. Beiden hebben ze hetzelfde doel, maar de belangen verschillen [18]. Bij de zorgaanbieders heerst er een autonome cultuur wat het samenwerken moeilijk maakt [17]. Door het Bestuurlijk Transformatie Akkoord wordt er een gezamenlijk doel gesteld, dit kan de samenwerking tussen gemeenten en zorgaanbieders versterken.

3.4.4 Verbeterpunten

De intakegesprekken zijn niet altijd efficiënt omdat er met de ouders en de jeugdige gepraat wordt, dit is vaak moeilijk te combineren is (Gemeente Hoogeveen, 2019). Ook is het moeilijk voor de gemeenten om cliënt ervaringsonderzoeken te doen [19].

De netwerkpartners van het CJG, de SWW en de GGD, ervaren niet altijd een gelijkwaardige werrelatie met het CJG [12]. Vanuit de CJG wordt dan tegen het voorveld gezegd *“Jullie moeten dit en dat doen”* [12]. Dit komt neerbuigend over, dan wanneer dit in overleg gedaan wordt. Ook respondent 13 geeft aan dat het CJG en de netwerkpartners elkaar in de praktijk niet altijd als collega's zien, *“Je krijgt vaak wij en zij te horen.”* [13]. Vóór de transitie van de Jeugdwet was er in Hoogeveen geen CJG en netwerkpartners, dit is pas na de transitie ontstaan. Ook zit het CJG niet in hetzelfde gebouw als de netwerkpartners, hierdoor ontstaat dat wij-zij gevoel.

De gemeente neemt veel verantwoording op zich op het gebied van jeugdigen. Respondent 12 is van mening dat de gemeente zich te verantwoordelijk voelt. Veel zaken waarbij de gemeente de verantwoording neemt, kunnen overgenomen worden door scholen en ouders [12]. De gemeente zou meer kunnen sturen op preventie en de eigen verantwoordelijkheid van ouders, jeugdigen, scholen en de omgeving.

Ambtenaren zijn goed in het volgen van richtlijnen en kaders, hier voelen ze zich veilig bij [18]. Echter, dit is soms wel een nadeel, op sommige momenten moet er creatief gedacht worden om de jeugdige zo goed mogelijk te kunnen helpen.

“Het principe 1G1P1R is één van de moeilijkste doelstellingen om uit te voeren binnen de jeugdhulp.” [18]. Zowel respondent 18, als 15 en 17 geven aan dat er meer geïnvesteerd moet worden in dit principe. Respondent 18 van mening dat de regisseur in het principe 1G1P1R uitgevoerd moet worden door de jeugdige en ouders. Bij casussen waar dat niet kan moet er ondersteuning geboden worden in de vorm van een UVC. Ook ervaart respondent 18 dat de taak UVC niet altijd goed wordt uitgevoerd. *“Het gebeurt nog te vaak dat hulpverleners in een gezin zitten waarvan het toch de vraag is wie er nu eigenlijk regie heeft. Wie durft er eens een bezem er doorheen te trekken als er bijvoorbeeld 14 hulpverleners betrokken zijn bij een gezin.”* [18]. Respondent 15 en 17 geven aan dat het vervullen van de taak UVC in de praktijk erg moeilijk is. *“Het is lastig om in de waan van de dag te zorgen dat iedereen overal steeds van op de hoogte blijft.”* [17].

Organisatie MEE is geen netwerkpartner meer van het CJG. De samenwerking tussen MEE en de gemeente is gestagneerd [13]. Er kunnen wel zorgmodules van MEE worden ingezet bij jeugdhulp omdat het een gecontracteerde zorgaanbieder is. Echter, de voorliggende voorzieningen kunnen niet meer worden inzet. Het SWW heeft die taken van MEE overgenomen, maar de deskundigheid die MEE met zich meebracht wordt binnen het CJG gemist.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we antwoord gegeven op de onderzoeksvraag voor de gemeente Hoogeveen. De onderzoeksvraag is: *“Hoe kan er vanuit theorieën op het gebied van ketenproces en sturing begrepen worden hoe de gemeente Hoogeveen en Apeldoorn sturen op de inhoudelijke doelstellingen van de Jeugdwet?”* De gemeente Hoogeveen stuurt op de doelstelling door middel van verschillende sturingsmechanismen.

Het ketenproces van de toegang tot de jeugdhulp is eenduidig en gestructureerd. Voor zowel het voorveld als voor de CJG-medewerkers zijn er duidelijke gestructureerde routes. De professionals weten elkaar te vinden, waardoor de samenwerking goed verloopt. Met behulp van het Handboek Jeugdhulp kan er gericht zorg ingezet worden bij gecontracteerde zorgaanbieders. Op het moment dat er geen geschikte gecontracteerde zorgaanbieder is, dan is er de mogelijkheid om zorg op maat te bieden.

De gemeente stuurt op het CJG door middel van het opstellen van beleid, dat samen wordt vormgegeven met verschillende actoren. Het beleid komt dus tot stand door netwerksturing en samenwerkingen, waarbij gezamenlijke doelen nagestreefd worden. Er wordt zowel macro als micro sturing toegepast op het beleid.

Het doel van de gemeente is om een kindvriendelijk gemeente te worden waar kinderen de kans hebben op een goede toekomst. Jeugdigen moeten kansrijk kunnen opgroeien waarbij zij hun talenten maximaal kunnen ontwikkelen, wanneer dit niet lukt biedt de gemeente ondersteuning. Tevens richt de gemeente zich op het realiseren van de doelen van de Jeugdwet.

Om meer de eigen kracht van de jeugdige en het netwerk te gebruiken, focust de gemeente zich op het versterken van de basis thuis, buurt en school. Hiervoor wordt netwerksturing toegepast, waarbij de belangrijke partijen rondom jeugdigen bijeenkomen. Jong Hoogeveen is hiervan de basis. De gemeente stuurt ook op strategieontwikkeling door het inzetten van de stichting Buurtgezinnen.

Om onnodige zorg te voorkomen wordt er gestuurd op de samenwerking met de huisartsen door een gezamenlijke doelen te stellen. Om te bepalen welke zorg een jeugdige nodig heeft, wil de gemeente zich meer richten op een psychosomatische benadering in plaats van een medische benadering. Hierbij wordt er kritische gekeken welke problemen door de voorliggende voorzieningen opgelost kunnen worden.

Vroegtijdig signaleren van achterstanden en hulpvragen wordt gerealiseerd door middel van laagdrempelige toegangsmogelijkheden over de gehele keten in de leeftijdscategorie van min 9 maanden tot 18 jaar. Initiatieven zoals Moeders van Hoogeveen, POH-jeugd, schoolmaatschappelijk werkers en het team AJB geven hier invulling aan. De gemeente stuurt op dit doel door strategieontwikkeling en managementsturing toe te passen.

De gemeente gebruikt netwerksturing, samenwerkingsverbanden en management sturing om integrale hulp te realiseren. Het CJG en de netwerkpartners blijven verbonden met elkaar door formele en informele activiteiten. De initiatieven Thuiscoach, Samen1Plan, uitvoeringscoördinator, het basisformulier, erbij-haal-model en het casuïstiek overleg geven vorm aan de integrale hulp. Toch blijft het lastig om het principe van 1G1P1R vorm te geven.

Door de inzet van regionale samenwerkingen wordt de regeldruk voor professionals verminderd. De gemeente geeft de professionals van het CJG de ruimte om beargumenteerd af te wijken van het beleid en heeft vertrouwen in hun deskundigheid.

Kortom, de gemeente Hoogeveen stuurt zowel juridisch, financieel als inhoudelijk op de doelstellingen van de jeugdhulp. Verschillende sturingsmechanismen worden er gebruikt, waarbij vooral netwerksturing en samenwerkingsverbanden ingezet worden.

4 Gemeente Apeldoorn



Figuur 5 : Logo Apeldoorn

4.1 Inleiding

Gemeente Apeldoorn is een urbane gemeente gelegen in Gelderland en behoort met haar ruim 150 duizend inwoners tot de categorie middelgrote gemeenten van Nederland. De gemeente werkt samen in de zorgregio Midden-IJssel/ Oost-Veluwe, samen met gemeente Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen (ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe, z.d.-b). In 2019 had de gemeente ruim 36 duizend jeugdigen (tot 18 jaar) in zorg (CJG Apeldoorn, 2020).

Sinds 2018 heeft de gemeente in grote mate te maken met toenemende tekorten op het budget voor jeugdhulp (Gemeente Apeldoorn, 2019c). Vanwege de tekorten zet de gemeente in op vroegtijdige signalering en minder individuele voorzieningen. De gemeente streeft naar minder zware en goedkopere vormen van jeugdhulp. Eén van de manieren om dit te bereiken is door de verbinding tussen het preventieve veld en de jeugdhulpverlening te verbeteren (Gemeente Apeldoorn, 2019a). Verder vindt de gemeente het belangrijk dat alle jeugdigen gebruik kunnen maken van de jeugdhulp en dat de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs versterkt wordt (Gemeente Apeldoorn, 2020a) (Gemeente Apeldoorn, 2020b).

In dit hoofdstuk schetsen we eerst het proces van de toegang tot de jeugdhulp in Apeldoorn. Hierbij gaan we in op de organisatiestructuren van de gemeente en het CJG en op de verschillende stappen in de keten. Vervolgens gaan we in op de besturing en lichten we de missie, visie en doelstellingen van de gemeente en van het CJG toe. Daarnaast gaan wij in op hoe zij sturen op deze doelstellingen. Hierna bespreken wij de prestatie waarbij we ingaan op de verschillende ervaringen van de respondenten wat betreft hun prestatie, bespreken we de kwaliteitswaarborging en samenwerking en noemen we tot slot verbeterpunten.

4.2 Gemeentelijke ketenproces van de jeugdhulp

In deze paragraaf gaan we in op het ketenproces van de toegang tot de jeugdhulp. Eerst schetsen wij de organisatiestructuur van de gemeente Apeldoorn en die van het CJG Apeldoorn.

4.2.1 Organisatiestructuur jeugdhulp Apeldoorn

In Apeldoorn is de hoogste ambtenaar de gemeentesecretaris [9]. Hieronder valt het college van B&W, dan de directieraad en dan de eenheidsmanagers van de verschillende eenheden, waaronder Jeugd, Zorg en Welzijn (Gemeente Apeldoorn, z.d.-b). Onder deze eenheid vallen verschillende teams zoals team 'Jeugd & Onderwijs' en team 'Realisatie beheer'. Team Realisatie beheer bestaat uit accountmanagers, contractmanagers, analisten en een teamleider [2]. Alles wat qua beleid en uitvoering te maken heeft met opvoeden en opgroeien in Apeldoorn, valt onder Team Jeugd & Onderwijs [9]. Hiertoe behoren bijvoorbeeld leerplichtambtenaren, medewerkers van het ROC maar ook het jongerenloket.

De gemeente heeft een open stelsel, wat inhoudt dat alle zorgaanbieders die aan de kwaliteitseisen voldoen, hun zorg mogen declareren bij de gemeente [3;6]. Er is dus geen beperking aan het aantal zorgaanbieders. Dit heeft als gevolg dat Apeldoorn contracten heeft met circa 500 zorgaanbieders [3]. Hierdoor is er veel keuzevrijheid en zijn alle vormen van jeugdhulp beschikbaar (Gemeente Apeldoorn, 2018).

Naast de vele zorgaanbieders heeft de gemeente ook veel kern- en netwerkpartners. Hieronder vallen onder andere V érian, de GGD, Stimenz, MEE Veluwe, Doorstart, Leerplicht, Tactus en Bureau Jeugdzorg (CJG Apeldoorn, 2014).

In de periode van 2019-2021 wordt Samen055 gerealiseerd in gemeente Apeldoorn (Gemeente Apeldoorn, z.d.-c). Samen055 is een samenwerking tussen het netwerk Welzijn, de consultants, Wmo, activeringscoaches, schuldhulpverleners en het CJG. Samen055 moet dienen als toegangspoort van het Sociaal Domein van Apeldoorn [5]. Het is de bedoeling dat uiteindelijk in alle vier de stadsdelen van Apeldoorn een Samen055 locatie komt, waar de CJG-locaties dan ook naar toe verhuizen [7].

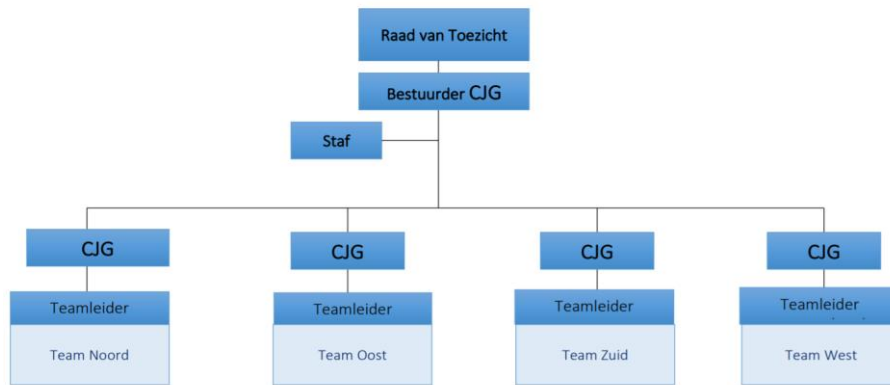
Bij elke basisschool in Apeldoorn werkt een kernteam bestaande uit de ondersteuningscoördinator van de school, de leerplichtambtenaar, een jeugdhulpverlener, een schoolmaatschappelijk werker en een Jeugdgezondheidszorg-er (JGZ-er) (Gemeente Apeldoorn, 2018). Aan iedere school is een vaste schoolmaatschappelijk werker gekoppeld. Deze werken vanuit Stimenz.

4.2.2 CJG Apeldoorn

Het CJG is sinds 2015 een stichting die laagdrempelige toegang en passende ondersteuning en zorg van de jeugdhulp biedt op gemeentelijk niveau (Gemeente Apeldoorn, 2018). Het CJG is door gemeente Apeldoorn gemandateerd om de Jeugdwet uit te voeren. De gemeente geeft richting en een kader aan het CJG over de wijze en toepassing van de toegang tot jeugdhulp (KPMG, 2019). Het CJG is wel een stichting die zelf innoveert en vernieuwt en gaat projecten aan en pakt pilots op waarvan zij denken dat deze bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen [7].

Het CJG is qua managementlagen een platte organisatie [5;7]. De organisatiestructuur is in Figuur 6 weergegeven. Het CJG bestaat uit een driekoppige Raad van Toezicht, één bestuurder en dan een stafteam met een staforthopedagoog, een stafverpleegkundige en een jeugdarts. De Raad van Toezicht houdt integraal toezicht op de algemene gang van zaken van het CJG en op het functioneren van het bestuur (CJG Apeldoorn, 2020).

Het CJG bestaat uit vier basisteams, Team Noord, Team Zuid, Team West en Team Oost, die weer uit verschillende toegangsteams bestaat. Op deze manier kan het CJG meer wijkgericht te werk gaan [5]. De vier teams bestaan uit jeugdartsen, jeugdverpleegkundigen, frontoffice-medewerkers, jeugd- en gezinswerkers, orthopedagogen, lactatiekundigen, logopedisten, screeners, consultatiebureau-assistenten en doktersassistenten (CJG Apeldoorn, 2020). De aansturing van deze teams wordt gedaan door de meewerkend teamleiders die qua hiërarchie onder het stafteam vallen [7] (CJG Apeldoorn, 2020).



▲ *Figuur 6: Organisatiestructuur CJG in Apeldoorn*

De toegangsteams bestaan uit de teams 'Samen Beslissen', 'Preventieve opvoedondersteuning', 'CJG4Kracht' en het 'JGZ-team'. Het pedagogen team Samen Beslissen is sinds 2019 in Apeldoorn (CJG Apeldoorn, 2020). Dit is het zogenaamde toegangsteam en bestaat uit Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) geregistreerde hbo-pedagogen en heeft de rol van de jeugdconsulent en behandelt de aanvragen [5;7]. Daarnaast bestaan de teams Preventieve opvoedondersteuning en team CJG4Kracht. Deze teams zijn de uitvoerders. Het JGZ-team bestaat uit jeugdartsen, jeugdverpleegkundigen, doktersassistenten, een logopediste en een lactatiekundige [8]. De JGZ doet de preventieve opvoedondersteuning en wanneer er iets intensievere begeleiding nodig is, verwijzen zij weer door naar het CJG4Kracht traject. Door het netwerk rond de pedagogenteams kan opgeschaald worden van preventief naar lichte curatieve zorg en alles wat daarbij nodig is.

4.2.3 Stappen in toegangsproces

De toegang tot de jeugdhulp bij het CJG bestaat uit verschillende stappen, namelijk aanvraag, intakegesprek en/of huisbezoek, zorgplan opstellen, toetsing en het afgeven van een beschikking. In deze paragraaf lichten wij het proces kort toe. Voor een uitgebreidere beschrijving zie bijlage D.

Een aanvraag kan via verschillende routes bij het CJG terecht komen. Ouders en/of jeugdigen kunnen zelf het CJG benaderen [7]. Een schoolmaatschappelijk werker kan een aanvraag doen, maar ook jeugdverpleegkundigen, artsen, het JGZ-team en scholen kunnen het CJG consulteren en een aanvraag doen. De aanvragen komen terecht bij het team Samen Beslissen van het CJG die de aanvragen beoordeelt en een intakegesprek plant met de ouders en de jeugdige [5;7;8]. De professional van het CJG voert het intakegesprek met de ouders, waarbij de diagnostiek wordt opgeschreven vanuit de cliënt (CJG Apeldoorn) [4]. De professional kan kiezen uit verschillende ondersteuningstrajecten. Het CJG kan CJG4Kracht en het '1-10 gesprekken model' inzetten. Ook kunnen ketenpartners vanuit het voorveld of het 'Sociaal Wijkteam' worden ingezet. Verder kan er verwezen worden naar gecertificeerde instellingen of kan er sprake zijn van een indicatiestelling voor een maatwerkvoorziening. Afhankelijk van wat de ouders, jeugdige en professionals samen beslissen, wordt er vervolg aan de zorgvraag gegeven [7].

Het CJG probeer in eerste instantie de regie zoveel mogelijk bij het gezin zelf te houden (ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe, 2019). Wanneer ouders dit zelf niet kunnen/willen, of als er twee of meer zorgaanbieders zorg leveren, kan er zorgcoördinatie ingezet worden. Deze coördinator kan iemand van het CJG of één van de zorgaanbieders zijn.

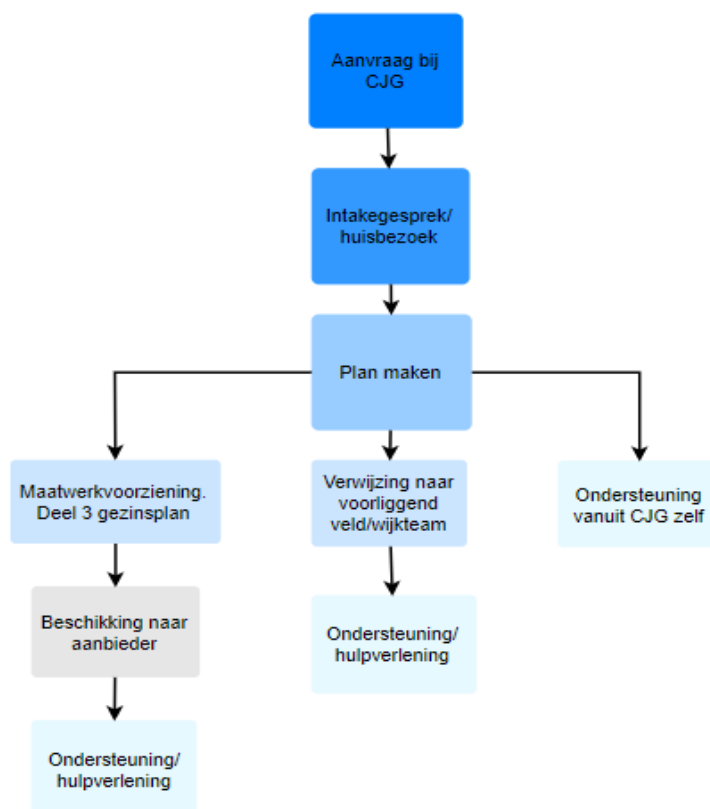
Casussen worden intercollegiaal getoetst door kwaliteitsmedewerkers naar eigen inzicht van de betrokken pedagoog [5] (CJG Apeldoorn 2019).

Wanneer er sprake is van multidisciplinaire problematiek, zoals in het onderwijs, of bij meervoudige problematiek, wordt het MDO ingezet [5;9].

Wanneer er een besluit is genomen, vullen de ouders en de pedagogen een akkoordverklaring (Werkprotocol toegang CJG). De realisatiemedewerker van de gemeente controleert de akkoordverklaringen en maakt de beschikking en stuurt deze naar de aanbieder zodat die kan starten met de behandeling (CJG Apeldoorn, 2019) [1;7]. Het CJG stuurt het gezinsplan naar de cliënt.

Het tijdsbestek van het moment van de getekende aanvraag tot het verzenden van de beschikking mag wettelijk 8 weken duren (CJG Apeldoorn, 2019).

In de figuur hieronder is het proces globaal zichtbaar. De uitgebreidere flowchart is te vinden in bijlage D.



▲ Figuur 7: Toegangsproces Apeldoorn algemeen

4.3 Bestuurlijke processen jeugdhulp

In deze paragraaf bespreken we hoe het beleid in Apeldoorn tot stand komt en met welke visie en missie de gemeente te werk gaat. Vervolgens gaan we in op de doelen van de gemeente en hoe er wordt gestuurd op deze doelen.

4.3.1 Beleid

De gemeente past kwaliteitssturing toe bij het opstellen van het beleid middels landelijke eisen. De gemeente krijgt vanuit het Rijk een wet met een toelichting, en budget en de doelen die ze moeten bereiken [9]. Vervolgens stelt de gemeente binnen deze wet zelf hun eisen op en gaat de gemeente kijken hoe ze dat kunnen doen en wat daarvoor nodig is. De eerste vraag hierbij is voor wie ze het doen en vervolgens welke rol de gemeente hierin moet pakken. De gemeente is hierbij afhankelijk van zowel een wettelijk kader dat geldt voor alle gemeenten maar ook van de kaders vanuit gemeenteraad [6]. De doelen worden algemeen in het beleid van Apeldoorn uitgewerkt maar er is wel beleidsvrijheid om binnen de het beleid een eigen invulling te geven aan de doelen [6].

De betrokkenen bij de jeugdhulp ontwikkelen samen het beleid om zo een breder draagvlak te creëren [6;10]. Ook zorgaanbieders helpen hierbij. Het CJG is een belangrijke partner en zij wordt ook altijd actief betrokken bij het schrijven van het beleid [6]. Zo zijn bijvoorbeeld de staffunctionarissen, de bestuurder en de professionals van het CJG nauw betrokken bij het opstellen van het beleid [7]. Het CJG heeft de ruimte om zelf te besluiten om bijvoorbeeld projecten te implementeren [7]. De gemeente is wel de opdrachtgever, dus de bestuurder van het CJG legt dan verantwoording af aan de wethouder, aan de teammanager van Jeugd & Onderwijs en aan beleidsambtenaren. Maandelijks zit de bestuurder van het CJG met twee beleidsambtenaren over wat het CJG aan het doen is zodat de gemeente kan volgen wat er gebeurt en hen kan stimuleren maar ook kritische vragen kan stellen. Hierbij worden ook stafmedewerkers van het CJG betrokken.

Ook aanbieders van de jeugdhulp worden betrokken bij het tot stand komen van beleid [6]. Verder wordt het beleid bepaald door de interne normen van de gemeente, door financiële kaders en raads-kader. Ook wordt het beleid regionaal afgestemd omdat de jeugdhulp regionaal wordt ingekocht. De uitgangspunten van de Jeugdwet zijn opgenomen bij het schrijven van beleid [4].

Het beleid wordt zo kort en duidelijk mogelijk geschreven [10]. De gemeente wil heel handelingsgericht aangeven wat er wordt verwacht. Dit wordt op een manier vastgelegd dat de ouders en de jeugdigen daar zelf ook verantwoordelijkheid en inzichtelijkheid in hebben. Daarnaast wil de gemeente hierbij meer traject gericht te werk gaan waarbij er plannen worden gemaakt voor het kind over een periode van vijf jaar.

De gemeenteraad toetst alles wat het college van burgemeester en wethouders (college van B en W) doet [6]. Het college van B en W kan in principe niet zelf iets beslissen. De gemeenteraad toetst of het beleid overeenkomt met de wetten die opgesteld zijn vanuit het Rijk. Wanneer het beleid eenmaal geschreven is, wordt er afgestemd met de organisaties die ermee te maken krijgen maar ook met betrokken ouders.

4.3.2 Missie

De missie van de gemeente is dat iedereen naar vermogen of naar talent meedoet [9].

Het CJG heeft als missie dat jeugdigen en ouders in Apeldoorn de hulp krijgen die nodig is en dat zorgprofessionals dat kunnen besluiten samen met de ouders en jeugdige, en niet ambtenaren [7]. Hierbij gaat het om passende hulp, waarbij het accent ligt op preventie en waarbij de ouders en jeugdigen centraal staan (CJG Apeldoorn, 2020). “We doen het met hart voor jeugdigen, dat vinden we belangrijk dat professionals dat uitstralen”. Daarnaast staat de veiligheid van het kind staat voorop en gelooft het CJG in innoveren en leren. Op deze manier wil het CJG ervoor zorgen dat jeugdhulp betaalbaar blijft, effectief is en hulp biedt aan jeugdigen en gezinnen in Apeldoorn.

4.3.3 Visie

De visie om de missie te bereiken heeft Apeldoorn vanwege de toegenomen kosten van de jeugdhulp in januari 2020 aangescherpt (Gemeente Apeldoorn, 2019c). Deze visie houdt in dat de gemeente wil dat jeugd zo veilig en kansrijk mogelijk opgroeit, dat versterkt wordt wat goed gaat bij het opgroeien en opvoeden en dat ouder- of opvoederschap eerst komt. Daarnaast bestaat de visie uit de opvatting dat opgroeien met vallen en opstaan gaat, maar dat professionele hulp wordt ingeschakeld wanneer dat nodig is. De gemeente is bezig om een visie te ontwikkelen met het werkveld samen die als goede basis kan gaan dienen [10].

Het CJG heeft los van de gemeente de visie die specifiek een goede preventie in Apeldoorn inhoudt [7]. Zij willen voorkomen dat jeugdigen in de zwaardere jeugdhulp terecht komen, door vroegtijdig evidence based interventies in te zetten. Daarnaast vindt het CJG co-creatie belangrijk [7]. Dit houdt een vorm van samenwerking in waarbij alle deelnemers van het proces invloed hebben op het proces en de resultaten daarvan.

4.3.4 Doelstellingen van de gemeente

De gemeente Apeldoorn houdt de overkoepelende doelstellingen van de Jeugdwet aan. Daarnaast heeft Apeldoorn nog gemeentelijke doelstellingen. Deze zijn in overeenstemming met de visies die hiervoor zijn genoemd.

Het doel van de gemeente is om een eenvoudiger, efficiënt en effectief Jeugdstelsel te ontwikkelen. Uitgangspunten hierbij zijn (Gemeente Apeldoorn, 2019d) dat ouders en jeugdigen centraal staan, dat elke jeugdige de zorg krijgt die hij of zij nodig heeft, dat de veiligheid van het kind voorop staat en dat er wordt gewerkt volgens 1P1G1R. Verder heeft de gemeente als doel om de verbinding tussen de jeugdhulp en het onderwijs te versterken om zo signalen vroegtijdig op te kunnen pakken (Gemeente Apeldoorn, 2020b)). Om de tekorten wat betreft de jeugdhulp op te kunnen vangen en om de visie te realiseren, zet de gemeente in op het preventieve veld om zo zorg af te kunnen schalen (Gemeente Apeldoorn, 2019d). Daarnaast wil de gemeente een deskundige toegang die geschikte keuzes kan maken wat betreft zorg.

4.3.5 Sturing vanuit de gemeente en het CJG

Er zijn verschillende mogelijkheden voor de gemeente om te sturen op de doelstellingen. Zo kan de gemeente sturen middels het netwerk van Apeldoorn, kan er financieel gestuurd worden en middels kwaliteit. In deze paragraaf lichten wij toe in hoeverre en op welke manier dit gebeurt in Apeldoorn.

Apeldoorn stuurt door te investeren in de relatie met de betrokken actoren. Medewerkers van de gemeente voeren gesprekken met jeugdigen en soms gaan ze uit eten met de ouders uit de steungezinnen [4]. De gemeente vindt het van belang om het contact met de ouders te onderhouden, omdat zij een waardevolle rol hebben. De ouders voelen zich gehoord. Daarnaast stuurt de gemeente door hun werkzaamheden af te stemmen op de input vanuit het veld [7]. Hoe de relatie met de actoren verder verloopt, bespreken wij in paragraaf 4.4.3.

In Apeldoorn is er sprake van een accounthouderschap waarbij de accountmanagers de zorgaanbieders steeds beter leren kennen en weten zorgaanbieders welke bereid zijn om pilots uit te proberen [3]. De accountmanagers proberen bij de gemeente op te halen waar behoefte aan is, om dit vervolgens bespreekbaar te maken. Dan kunnen zij bij zorgaanbieders nagaan of zij daar iets in kunnen bieden en wat ze daarvoor nodig hebben. Volgens respondent 3 is beleid het mechanisme om hierin bij te sturen waar nodig. Hij zegt ook dat strategisch partnerschap voor de lange termijn belangrijk is. Hierdoor ontstaat een zekerheid op langere termijn waardoor de gemeente ook langere tijd samenwerkt met zorgaanbieders en zij sneller bereid zijn te investeren richting de toekomst.

Ondanks de verschillende belangen van de actoren uit het netwerk, is er wel een gezamenlijk doel, namelijk betere zorg voor jeugdigen in Apeldoorn [3;5].

De gemeente werkt volgens de PxQ wijze, wat inhoudt dat elk uur dat door een aanbieder gewerkt wordt, betaald wordt [10]. Op deze manier kan de gemeente niet goed sturen op prestatiegericht werken. Zorgaanbieders hebben in hun beleid omzetgroei als doel staan terwijl de gemeente andere doelen heeft waar zij op stuurt. De gemeente geeft daarom het signaal af naar partijen die zich willen binden aan de regio, dat ze moeten gaan voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening in plaats van enorme ambities hebben om te groeien.

Wat betreft kwaliteitssturing heeft de gemeente de landelijke kaders van de Jeugdwet, maar uiteindelijk gaat het erom hoe hier lokaal invulling aan wordt gegeven [10] (Zie paragraaf 4.4.2 voor verdere toelichting over kwaliteitswaarborging). De doelen zijn duidelijk geformuleerd, maar wat het concreet betekent is een lastige vraag om te beantwoorden. Er komt nu wel steeds meer ruimte voor om deze vraag te stellen en te beantwoorden [3]. De afgelopen jaren heeft vooral het administratieve proces de energie vereist. In de eerste jaren van de transitie was het een kwestie het systeem van de jeugdhulp draaiende te houden [4]. Vijf jaar na de invoering van de Jeugdwet gaat de gemeente steeds meer in op de transformatie ervan. Er wordt veel geëxperimenteerd met onder andere pilots, om kleinschalig uit te kunnen proberen wat mogelijke oplossingen zijn. Voor de pilots moet de gemeente eerst akkoord geven [3]. Vervolgens kunnen accountmanagers in gesprek gaan met zorgaanbieders om te kijken waar pilots uitgevoerd kunnen worden. De medewerkers van het CJG zijn snel bereid om een opleiding te doen of te leren en mee te denken [7]. Op deze manier worden snel interventies/projecten bedacht en ingezet.

Het CJG stuurt op de doelstellingen door deze op te nemen in hun strategisch beleidsplan, dat jaarlijks wordt opgesteld [5]. Voorbeelden van acties die zijn opgenomen in het strategisch beleidsplan zijn het plan van aanpak uitbreiden en versteviging van pedagogische teams, communicatieplan opstellen en ontwikkelgesprekken met medewerkers voeren. Maandelijks stemmen zij af met de gemeente over de afspraken en hoe het daar mee gaat. Deze afstemming gebeurt met beleidsadviseurs en teammanagers. Dit kan gaan om feitelijke afspraken zoals het uitbreiden van de preventieve opvoedondersteuning. Hierbij gaat het om feitelijke zaken dat je ziet dat bepaalde beschikkingen dalen bijvoorbeeld. Maar het kan ook inhoudelijk gebeuren waarbij ze kijken naar hoe ze iets gaan doen.

4.3.6 Invulling doelstellingen Jeugdwet

In deze paragraaf wordt geschetst hoe de gemeente en het CJG invulling geven aan de vijf doelstellingen van de Jeugdwet.

Doelstelling 1: Meer eigen kracht benutten, meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheden en met omgeving naar oplossingen zoeken.

De nieuwe Jeugdwet had als doel om preventie te verbeteren en in een eerder stadium ondersteuning te bieden. In Apeldoorn blijkt in de praktijk dit niet makkelijk (Gemeente Apeldoorn, 2018). Er ontbreken pasklare oplossingen en de preventie vraagt naar experimenten.

In het verleden heeft Apeldoorn onder andere gebruik gemaakt van een 'Eigen Kracht-centrale' en 'Eigen Kracht-conferenties' [4]. Deze organisatie ondersteunt ouders bij het maken van een plan om de eigen kracht van het kind en het gezin te benutten, maar de gemeente wil juist realiseren dat alle zorgprofessionals de ouders hierbij kan ondersteunen. Professionals bespreken dan met de cliënten hoe ze aan de slag gaan en vraagt hierbij ook wie er van hun eigen netwerk kunnen, willen en mogen meedenken, om zo het netwerk en eigen kracht van de omgeving in te zetten.

De gemeente stelt ouders als eerste verantwoordelijk voor een stabiele basis voor jeugdigen (Gemeente Apeldoorn, 2019c). Hiervoor is het belangrijk dat de regie bij ouders en jeugdigen ligt en dat de professional helpt bij het versterken van de eigen kracht door het eigen netwerk te activeren. Verder moet de professional versterken wat goed gaat bij het opgroeien en opvoeden. Door in gesprek te gaan met de ouders en de jeugdige kan vastgesteld worden wat er goed gaat en kan dit versterkt worden. De ouders kennen de jeugdige het best en weten meestal goed wat nodig is voor hem of haar. Voor ouders faciliteert Apeldoorn informatie over de ontwikkeling van jeugdigen, over communiceren met jeugdigen en biedt ondersteuning bij het bouwen van een steunend netwerk en biedt trainingen gericht op zelfvertrouwen en zelfinzicht.

Binnen de projecten in de algemene voorzieningen bestaat er onder andere 'Home-Start' van de vrijwilligersorganisatie Humanitas waarbij vrijwilligers opvoed- en gezinsondersteuning bieden [4] (Home-start, z.d.). Ook het coaching traject 'Hfftig' van Stimenz draagt bij aan het benutten van de eigen kracht van jeugdigen (Stimenz, z.d.). Bij dit traject gaat een coach met de jeugdige kijken naar wat een jongere als doel heeft en hoe hij of zij dit kan bereiken.

Verder bestaat binnen het CJG 'Verstevig Ouderschap Eerst' [7]. De overtuiging is dat wanneer de eigen krachten vanuit het gezin, omgeving en familie worden ingezet, er minder jeugdigen in residentiële voorzieningen worden geplaatst (CJG Apeldoorn, 2020). Door de positieve invloeden vanuit het netwerk te benutten en familie en kennissen van betrokkenen zoveel mogelijk in te zetten bij residentiële plaatsing, kunnen kinderen weer thuis of zoveel mogelijk thuis gaan wonen. Dit kan verder door het zelfbeeld en zelfredzaamheid van het gezin en het betrokken netwerk te versterken. Voor hen moet duidelijk worden dat het samen opgelost kan worden en dat zij niet afhankelijk zijn van professionele hulp. Hierbij moet er een plan worden gemaakt waar iedereen achter kan staan en wat samen uitgevoerd wordt en waarbij hulpverlening uiteindelijk overbodig of minimaal nodig is.

Het ontbreekt bij ouders af en toe om te doen waarvan ze weten dat het intrinsiek beter is [4]. Dit vermogen moet vergroot worden door het aan te spreken en mensen weer perspectief te geven waardoor ze intrinsiek gemotiveerd zijn. Dit kan door duidelijk te krijgen wat cliënten zelf willen en dit op te nemen in het hulpverleningsplan. Op deze manier weet de cliënt dat het plan er is om iets te bereiken wat hij graag wil en is de intrinsieke motivatie groter. Om deze reden laat Apeldoorn de cliënt dit zelf formuleren in het plan.

Doelstelling 2: Demedicaliseren, normaliseren en de zorgvraag terugbrengen.

Demedicaliseren

Wat betreft demedicaliseren is het van belang dat mensen leren hoe ze om moeten gaan met de problemen van hun kinderen en zichzelf, zonder dat er direct medicatie wordt voorgeschreven door zorgprofessionals [4]. Hierover moet het gesprek gevoerd worden en dit moet breed bij alle professionals in het welzijn gebeuren. Hierbij houdt de pedagoog wel contact met het gezin, luistert en is beschikbaar en kijkt wat ze nodig hebben, maar gaat niet direct iets doen als dit niet nodig is [10]. Zo kan het bijvoorbeeld dat een kind met ADHD leren af en toe een moment rust te nemen, in plaats van Ritalin te slikken [4]. Soms kan alleen luisteren en beschikbaar ook al voldoende zijn [10].

Zorgvraag terugbrengen

De gemeente wil middels financiële sturing, met onder andere de budgetplafonds, proberen de zorgvraag terug te brengen (ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe, z.d.-a). Sinds 2020 is er sprake van budgetplafonds om de groei van het hulpaanbod te beïnvloeden. Door de budgetplafonds is er begrenzing op de toegang, waardoor de gemeente gedwongen wordt om selectief om te gaan met de aanvragen jeugdhulp. De verhoging van de kosten sinds de transitie is in eerste instantie de aanleiding geweest om de budgetplafonds in te voeren [2].

Normaliseren

Opgroeien en opvoeden gaat met vallen en opstaan (Gemeente Apeldoorn, 2019c). Voor alle ouders of opvoeders geldt dat opvoeden niet vanzelf gaat en niet altijd loopt als verwacht. Ouders verwachten dat de inzet van professionele hulp de oplossing is voor vragen [4]. De gemeente ondersteunt ouders door ze te ondersteunen bij deze normale problemen. De gemeente wil hiermee het signaal afgeven dat niet elke tegenslag een reden is om beroep te

doen op de jeugdhulp. Tegenslagen horen bij het leven. Dit doet de gemeente door ouders te ondersteunen op basis van de vraag wat een kind nodig heeft en wat de ouders nodig hebben. Het CJG verwijst hiervoor naar algemene voorzieningen bij vragen omtrent opgroeien en opvoeden.

De pedagogen en gedragswetenschappers van het CJG kunnen onderscheid maken tussen normaal en afwijkend gedrag van een jeugdige [7]. Wanneer ouders bijvoorbeeld met een vraag komen over dat hun kind heel druk gedrag vertoont, gaan de indicatiestellers kijken of het hoort bij de ontwikkeling van een kind bij die leeftijdsfase. In dat geval kunnen medewerkers van het CJG de ouders daar zelf bij ondersteunen en het op die manier demedicaliseren in plaats van opschalen naar bijvoorbeeld de GGZ.

De gemeente gaat uit van meerdere definities van 'normaal' en jeugdige en ouders bepalen zelf welke normen daarbij centraal staan (Gemeente Apeldoorn, 2019c).

Verder wordt er binnen het CJG gestuurd op normaliseren door dit continu te communiceren met de medewerkers [8]. Dit gebeurt middels intervisie, casusbesprekingen, teamoverleg en richtlijnen en de visie over normaliseren breed verspreid. Hierbij is de opvatting "Zo normaal als het kan, maar specialistisch als het moet".

Doelstelling 3: Eerder de juiste hulp op maat bieden om beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen

De gemeente wil dat het CJG effectief is als toegang tot de jeugdhulp en zelf ook preventieve en lichte zorg biedt, om zo een verschuiving realiseren van dure individuele hulp naar preventieve, goedkopere hulp (Gemeente Apeldoorn, z.d.-a). Om hier invulling aan te geven, vindt respondent 4 het belangrijk dat de algemene voorzieningen op orde zijn. Dit is een vraagstuk voor de gemeente, want de middelen om dit te doen zijn schaars. Het is hierbij van belang dat er voldoende preventief aanbod is, zodat mensen hier terecht kunnen. Dit is deels ook de taak van het CJG. Door het CJG wordt veel zorg overgenomen wat anders door een zorgaanbieder verleent zou worden, wat de kosten reduceert.

CJG4Kracht

De gemeente heeft het CJG de opdracht gegeven voor het invoeren van ambulante jeugdteams, het CJG4Kracht [7]. CJG4Kracht is gericht op ambulante hulp aan huis, zo kort mogelijk maar wel zo intensief als nodig is (CJG Apeldoorn, 2020). Door het CJG een stukje lichte ondersteuning te laten bieden in de wijk, voorkomt de gemeente dat jeugdigen in de zwaardere jeugdhulp terecht komen. In 2020 gaat het CJG deze teams uitbreiden, zodat er meer vragen opgepakt kunnen worden in samenwerking met Samen055, schoolmaatschappelijk werk en welzijn (CJG Apeldoorn, 2020).

Verbinding jeugdhulp en onderwijs: OJA!

Om in een vroeger stadium de juiste hulp op maat te bieden, wil gemeente Apeldoorn de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs versterken (Gemeente Apeldoorn, 2020b). Het CJG realiseert dit door sinds 2018 te participeren in de pilot Verbinding Onderwijs en Jeugdhulp in Apeldoorn (afgekort als 'OJA!') (CJG Apeldoorn, 2020). Deze pilot vindt plaats op het speciaal onderwijs waarbij er een CJG-medewerker op school en thuis ondersteuning biedt [4]. Op deze

manier wordt er vanuit dezelfde visie begeleiding gegeven. Het doel is om kwalitatief goede hulp te bieden en indicaties voor jeugdhulp te voorkomen (CJG Apeldoorn, 2020). Verder heeft dit als doel om het aantal hulpverleners voor scholen terug te brengen. Dit wordt gerealiseerd door op elke school in Apeldoorn een kernteam te laten opereren. Voor de zomer van 2020 wordt deze pilot geëvalueerd zodat vervolgkeuzes gemaakt kunnen worden.

VoorZorg, Video hometraining en Inhuis

Door stevige preventie kan voorkomen worden dat ouders en jeugdigen in de zwaardere, duurdere jeugdhulp terechtkomen [7]. Het CJG realiseert dit door vroegtijdig evidence based interventies in te zetten. Voorbeelden van interventies zijn de projecten 'VoorZorg' en 'Video hometraining'. Sinds 2018 voert het CJG het programma VoorZorg uit (CJG Apeldoorn, 2020). Dit gebeurt in samenwerking met het Gelre ziekenhuis. Vanuit daar worden kwetsbare moeders al doorgeleid naar het CJG waar een VoorZorgverpleegkundige wordt ingezet tijdens de eerste twee jaar van het vroege leven van het kind. Video hometraining is een vorm van begeleiding waarbij gebruik wordt gemaakt van eigen videobeelden (NCJ, 2018). Door het bekijken van de beelden krijgen ouders inzicht in de ontwikkeling van het kind. Het project 'Inhuis' van Humanitas draagt ook bij aan het voorkomen dat jeugdigen worden opgenomen in instellingen [4]. Steungezinnen van Inhuis vangen een dag(deel) per periode één of meerdere jeugdigen op (Humanitas (z.d.) InHuis). Momenteel zijn er nu 30 van deze steungezinnen in Apeldoorn (Gemeente Apeldoorn, 2019b).

Best opgeleide mensen aan de voorkant

Het CJG zet goed opgeleide professionals aan de voorkant [7]. De professionals krijgen vanuit het beleid al mee dat ze aan de voorkant worden ingezet om te voorkomen dat er wordt opgeschaald naar zwaardere jeugdhulp. Echter, er zijn altijd jeugdigen die wel specialistische zorg nodig hebben en daarvoor moet ook doorverwezen worden naar deze zorg. Gedragswetenschappers en orthopedagogen hebben vanuit het CJG een spreekuur bij huisartsenpraktijken [7]. Op deze manier wordt voorkomen dat huisartsen zelf rechtstreeks naar gespecialiseerde zorg verwijzen. Het CJG zet heel specifiek de pedagogen en gedragswetenschappers in voor opvoedspreekuren op het CJG en op de huisartsenpraktijken [7]. Dit zijn namelijk ook de personen die zelf de ondersteuning en begeleiding kunnen bieden, zodat doorsturen naar tweedelijns zorg kan worden voorkomen.

'Verstevig Ouderschap Eerst'

Het aantal uithuisplaatsingen groeit in Apeldoorn flink, en middels het project "Verstevig Ouderschap Eerst" wil het CJG zoveel mogelijk jeugdigen thuis laten opgroeien (CJG Apeldoorn, 2020). Dit draagt bij aan het voorkomen dat jeugdigen uit huis worden geplaatst doordat betrokken hulpverleners onvoldoende zicht hebben op het netwerk van de cliënt.

Doelstelling 4: Integrale hulp door 1 gezin, 1 plan met 1 regisseur

Integrale hulp houdt in dat er op het juiste moment, de juiste verbinding wordt gelegd met andere partijen. Hierbij gaat het om goede samenwerking, afstemming maar ook durven om hulp te vragen als professional (Gemeente Apeldoorn, 2018). Het CJG realiseert werken volgens 1G1P1R door ouders zo lang als zij zelf kunnen, de regievoerder te maken (CJG Apeldoorn, 2020). Het is aan de professionals om systeemgericht te handelen wat inhoudt dat zij samen met de ouders en jeugdigen tot één plan komen. Het CJG werkt zo integraal mogelijk en wil zo min mogelijk hulpverleners inzetten in een gezin.

Expertpool

Verder heeft het CJG een expertpool, dit is een regionale pool die veel in Apeldoorn ingezet wordt [8]. In deze expertpool zit een divers aantal professionals zoals fysiotherapeuten, psychologen, psychiaters en revalidatieartsen. Het JGZ-team en het team van pedagogen kunnen hen consulteren bij casussen waarbij meer expertise nodig is om te bepalen welke richting ze op moeten. Dit gebeurt vanuit de gedachte van integrale vroeghulp. Hieruit volgt soms een advies voor diagnostiek of andere vormen van ondersteuning of begeleiding.

Samen055

Daarnaast draagt Samen055 ook bij aan meer integraal samenwerken [7]. Door de Samen055 panden in de wijken, kunnen betrokkenen elkaar makkelijker vinden, meer integraal samenwerken en samen intervisie en scholingen doen. Maar inwoners hebben op deze manier ook een meer integraal aanbod. Voor elke vraag binnen het Sociaal Domein, kunnen inwoners dan terecht op deze locaties.

CJG4Kracht

CJG4Kracht is een van de aanpakken die invulling geeft aan integrale hulp vanwege de verbinding tussen preventie en lichte ondersteuning (Gemeente Apeldoorn, 2018). Het CJG4Kracht team bestaat uit generalisten die zelf ondersteuning kunnen bieden in veel situaties, maar die ook specialisten kunnen inschakelen wanneer dat nodig is. Hiermee verdwijnt voor gezinnen de knip in hulpverlening.

Verwijsindex

Een ander middel om goed gecoördineerd hulp te bieden, is de Verwijsindex (ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe, z.d.-c). De Verwijsindex is een digitaal systeem waarin professionals kunnen aangeven wanneer zij zich zorgen maken om een jeugdige. Het doel is om de betrokken professionals middels de Verwijsindex in contact met elkaar te brengen. Zo hebben ze eerder zicht op de situatie en kan er ook beter samengewerkt worden. Alle betrokken organisaties zijn door de gemeente Apeldoorn verplicht om gebruik te maken van de Verwijsindex [7]. Medewerkers worden geschoold in het werken met de Verwijsindex en de E-learning is opgenomen in het inwerkproces (CJG Apeldoorn, 2020) [8]. In 2020 wordt het gebruik door de CJG-professionals van de Verwijsindex elk kwartaal gemonitord door het stafteam (CJG Apeldoorn, 2020).

Doelstelling 5: Meer ruimte voor jeugdprofessionals om de juiste hulp te bieden door vermindering regeldruk

In 2019 heeft het CJG de nadruk gelegd op het professioneel handelen zodat professionals samen met ouders en jeugdigen tot goede, inhoudelijke en creatieve oplossingen kunnen komen (CJG Apeldoorn, 2020). Hierbij is het van belang dat ouders vertrouwen hebben in de professional. Het expliciet maken van dit vertrouwen heeft hiernaast ook een positief effect op het werkplezier en motivatie, wat weer leidt tot betere en passende zorg voor jeugdigen in Apeldoorn. Door de financiële tekorten kan het CJG wel minder sturen op deze doelstelling [7]. De gemeente en het CJG worden door de tekorten gedwongen om zakelijker aan te sturen, waardoor professionals minder de ruimte voelen om te doen wat nodig is.

Cultuur

In Apeldoorn wordt vanuit het CJG veel vrijheid geboden aan de jeugdprofessionals om hun werk goed te doen en om besluiten te nemen [7]. Dit doen zij door een cultuur te creëren waarbinnen professionals kunnen doen wat nodig is en waarbinnen de professionals ook zelf hun ruimte moeten pakken. Dit wordt hen geleerd in de werkbegeleiding. Gedragswetenschappers binnen het CJG doen deze begeleiding en intervisie met hen. Hier stuurt het CJG op middels scholingen en flitscolleges omtrent verschillende thema's (CJG Apeldoorn, 2020). In 2020 is het streven om deze scholingen integraal aan te bieden binnen Samen055. Vanuit het stafteam van het CJG wordt ook altijd het signaal gegeven naar professionals dat ze gemotiveerd kunnen afwijken van de protocollen [8]. Het CJG ziet graag dat de professionals gemotiveerd afwijken en maatwerk leveren.

Co-creatie

Het CJG gelooft sterk in co-creatie, wat de professionals ook meer ruimte biedt om te doen wat nodig is [7].

4.4 Prestatie

In deze paragraaf lichten wij toe wat de prestatie van gemeente Apeldoorn is op het gebied van jeugdhulp. Hierbij gaat het om procesprestaties en niet om KPI's en zorginhoudelijke prestaties. Als eerst worden de opvattingen van de betrokkenen uiteengezet. Vervolgens gaan we in op de samenwerking en kwaliteitswaarborging in Apeldoorn. Tot slot noemen we verbeterpunten.

4.4.1 Prestatie ervaringen/ succesfactoren

In de interviews hebben wij de vraag gesteld wanneer de respondenten vinden dat zij hun werk goed hebben gedaan en waar zij het meest trots op zijn.

De respondenten hebben andere opvattingen over goede prestatie. Zo wordt vanuit beleidsmedewerkers van de gemeente ervaren dat zij hun werk goed hebben gedaan, wanneer het CJG hun werk goed kan doen. Voor hen is het van belang dat hulpverleners zich bezig kunnen houden met hun belangrijkste werkzaamheden, namelijk het verlenen van hulp.

Vanuit het CJG wordt goede prestatie juist ervaren wanneer de processen goed van kwaliteit zijn zodat de hulp goed uitgevoerd kan worden. Wat uiteindelijk effect heeft op de jeugdigen [5]. Als stichting kan het CJG heel dynamisch zijn in wat de inwoners vragen en wat de gemeente vraagt. Ook is het CJG innovatief. Er wordt regelmatig gekeken wat er kan worden vernieuwd en waar er dingen verbeterd kunnen worden middels pilots. De verbinding tussen het onderwijs en het CJG wordt ook als positief ervaren. Een kanttekening hierbij is dat er wel een grijs gebied is waar het onderwijs verantwoordelijk voor is en waar de zorg [4].

4.4.2 Kwaliteitswaarborging

Kwaliteitswaarborging draagt bij aan de prestatie van de gemeente en Apeldoorn stuurt hier actief op. Dit lichten wij toe in deze paragraaf.

De gemeente stuurt op kwaliteitswaarborging door kwaliteitscontroles in regioverband door controleurs die kijken of er daadwerkelijk wordt uitgevoerd wat de gemeente wil. Wanneer doelen niet behaald worden gaat het college van B&W eerst zelf kijken of er maatregelen aangescherpt moeten worden [6]. Wanneer dit niet helpt worden er externe deskundigen ingeschakeld. Een voorbeeld hiervan is de analyse wat betreft het financiële probleem door het KPMG, een internationale accountants- en adviesorganisatie (KPMG, 2019). Het KPMG heeft hierbij aangegeven wat verbeterlagen zouden moet zijn voor Apeldoorn en daar heeft de gemeente stuurgroepen op gezet die hier mee bezig zijn.

De accountmanagers borgen de kwaliteit vanuit de regio en de contractmanagers op lokaal niveau [2]. De accountmanagers zorgen bijvoorbeeld ervoor dat de zorgaanbieders hun taak in de afspraken scherp houden. De contractmanager gaat in gesprek met zorgaanbieders over het voldoen aan de eisen en doet controle op uitvoer. De afdeling waar het signaal vandaan komt, kan op cliëntniveau aangeven waar het misgaat zodat de contractmanager daarmee aan de slag gaat. Wanneer dit niet goed gaat, wordt de accountmanager ingeschakeld. Dit gebeurt als de toegang geen passende plek voor een cliënt kan krijgen. De accountmanager kan dan zorgaanbieders benaderen. Dit kunnen de accountmanagers alleen doen als de beleidsadviseurs en contractmanagers van de gemeente aangeven wat er nodig is.

Op lokaal niveau stuurt de gemeente op kwaliteit door kwaliteitscontroles in de backoffice [1]. Een kwaliteitsmedewerker en twee realisatiemedewerkers doen samen controles op een willekeurig aantal werkprocessen en die worden besproken om te kijken wat er niet goed gaat. Daarnaast vergaderen een beleidsadviseur, het CJG, de gemeente en instellingen iedere maand om te kijken wat er wordt bereikt, wat knelpunten zijn en wat hier eventueel oplossingen voor zijn [4]. Wanneer de gemeente signalen krijgt vanuit het werkveld, bespreken zij dit met de bestuurder van het CJG. Zij kijken of dit vaker voorkomt en of er verbetering te realiseren is.

Medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun werk [5]. Het CJG en de gemeente zijn wel verantwoordelijk voor het faciliteren en ondersteunen van de kwaliteit van de werkprocessen. Hierbij gaat het om praktische en inhoudelijke processen. Het CJG stuurt op kwaliteit middels een kwaliteitssysteem dat gebouwd is op de norm ISO9001, wat inhoudt dat het systeem niet alleen toetst op de naleving van de eisen maar ook als stimulans dient voor de vooruitgang en verbetering van het CJG [8] (CJG Apeldoorn, 2020). Eén van de pijlers binnen dit systeem is de klanttevredenheidsmetingen [8]. Dit wordt binnen het CJG op

verschillende manieren gedaan. Wat betreft de jeugdhulp is er een brede digitale klanttevredenheidsmeting gedaan onder alle ouders die het afgelopen half jaar contact hebben gehad met het CJG. De ouders gaven het contact met de pedagoog bijvoorbeeld gemiddeld een 7,2 en 80% van de ouders raadt het CJG aan bij anderen. In 2020 wordt een follow-up meting gedaan bij dezelfde groep respondenten.

Deze resultaten worden door de staf van het CJG bestudeerd en er wordt bijvoorbeeld in de werkprocessen met pedagogen aangegeven waar beter op gelet moet worden [8]. Respondent 6 vindt de kwaliteitscontroles op basis van enquêtes onder gebruikers van de jeugdhulp niet voldoende leidend. Volgens hem moet er ook naar benchmarks en dergelijke gekeken worden.

Naast de klanttevredenheidsmetingen doet het CJG interne audits met medewerkers [8]. Hieruit komen ook punten en bepaalde normen uit waar het CJG iets mee moet. Alle rapportages gaan naar het stafteam en die beoordeeld wat er mee gaat gebeuren. Zo bleek dat er betere monitoring vanuit de dossiers moest plaatsvinden om te weten waar in het proces een jeugdige zich bevindt. Hier worden afspraken over gemaakt en regels voor opgesteld waarop gemonitord moet worden, zodat er beter zicht is op wat er gebeurt. De staf gebruikt de audits om te meten wat er gebeurt, waar mensen tegenaan lopen, welke risico's ze lopen, welke risico's geaccepteerd kunnen worden en met welke risico's direct wat gedaan moet worden. De staf maakt hiervoor beleid en geeft advies en zet het door naar de teamleiders die de wijzigingen in de processen doorzetten met de medewerkers. De staf ondersteunt hen hier wel in en blijft volgen en monitoren.

4.4.3 Samenwerking

De gemeente heeft veel verschillende samenwerkingsverbanden waaronder met de zorgaanbieders. De accountmanager stemt af met de gemeente wanneer ze iets tekortkomen in het zorgaanbod, en stemt dit vervolgens af met de zorgaanbieders zelf [3]. Respondent 3 ervaart dat de samenwerking in het algemeen niet vanuit een hiërarchie verloopt, maar vooral op de inhoud is gebaseerd. In Apeldoorn is er sprake van waardegericht werken en leren, waarbij teams verantwoordelijk zijn.

De gemeente werkt ook nauw samen met het CJG. Uit verschillende interviews blijkt dat deze samenwerking door de medewerkers van zowel de gemeente als het CJG als goed wordt ervaren. "Wanneer de samenwerking goed is, kan je samen tot mooie dingen komen" aldus respondent 1. Respondent 4 geeft aan dat de samenwerking met het werkveld ook heel belangrijk is en dat die goed is, ondanks de verschillende belangen. Respondent 10 heeft werkervaring bij meerdere gemeenten en vindt dat in verhouding in Apeldoorn de bereidheid tot samenwerking heel groot is. Respondent 10 geeft hiervoor als verklaring dat de sfeer in Apeldoorn kleins en dorps is waardoor de verbondenheid groot is. Hiervoor moet de gemeente ruimte en tijd bieden.

Ook vanuit het CJG wordt de samenwerking met de gemeente als prettig ervaren [5]. De gemeente denkt mee en faciliteert. Hierbij is het van belang dat de gemeente en het CJG elkaar aanvullen.

Binnen de werkrelatie tussen het CJG en de gemeente moet wel scherp blijven wat de missie en visie is van het CJG en wat de gemandateerde opdracht van de gemeente is [10].

De samenwerking binnen het CJG draagt ook bij aan het bereiken van de doelstellingen [8]. Doordat JGZ-medewerkers zo nauw samenwerken met de pedagogen, wordt er minder snel opgeschaald. Wanneer de JGZ-medewerker bijvoorbeeld zelf lichte ondersteuning kan bieden, hoeft het niet overgedragen te worden naar een pedagoog. Op deze manier kunnen signalen vanuit de jeugdhulp teruggebracht worden naar preventie middels bijvoorbeeld beleid.

Respondent 6 is trots hoe gemeente Apeldoorn omgaat met het financiële probleem en hoe ze nu aan oplossingen werkt [6]. “Het zijn hele betrokken medewerkers, niet alleen binnen onze organisatie, maar ook in het voorveld, die hier echt bereid zijn om het een en ander te doen en om te proberen dit op te lossen”, aldus respondent 6.

Ook respondent 8 is trots op het feit dat Apeldoorn het doel duidelijk voor ogen heeft en dit ook met zijn allen koestert [8]. Ook is respondent 8 trots op de structuur waarbinnen Apeldoorn de jeugdhulp realiseert, namelijk dat in Apeldoorn binnen één team alle leefgebieden bij elkaar komen.

Vanuit de gemeente wordt ervaren dat de communicatie tussen de front- en backoffice niet altijd goed verloopt [1]. Het is van belang dat de backoffice op het juiste moment ingeschakeld wordt. In sommige gevallen gebeurt dat te laat en weet de backoffice niet hoe zij iets kunnen uitvoeren. Het kan voorkomen dat de frontoffice een plan heeft opgesteld dat niet uitvoerbaar is door de backoffice. Ook volgens respondent 3 kunnen de toegang en de gemeente nog stappen maken in het contact maken. Onderling wordt er veel gesproken over verschillende betrokkenen, maar partijen zoeken elkaar niet vaak op om zelf het contact te leggen wanneer er iets niet goed verloopt. Hierdoor ontstaan er misverstanden in de communicatie wat kan leiden tot irritatie en fouten. Daarnaast is het moeilijk om te communiceren tussen professionals met een beroepsgeheim en professionals zonder [4]. Zo weten professionals niet altijd wanneer er bijvoorbeeld schulden zijn binnen een gezin, wat wel relevant is om te weten. Het is belangrijk om te weten waar de professionals rekening mee moeten houden door elkaar mee te nemen in wat er vanuit hun discipline speelt. Dit is lastig omdat de verschillende disciplines elkaar in principe niet treffen. Vanuit het CJG wordt aangegeven dat dit contact juist wel veelvuldig en direct gebeurt [7].

Tot slot heeft gemeente Apeldoorn te maken met een samenwerking binnen de zorgregio Midden IJssel-Oost Veluwe die samen de inkoop en de transformatie van de jeugdhulp vormgeven. Hierbij heeft de accountmanager op regionaal niveau taken en de contractmanager op lokaal niveau [5]. De zorgregio probeert overkoepelende thema's te faciliteren en te ondersteunen. Apeldoorn is één van de grootste gemeenten binnen de zorgregio, dus Apeldoorn organiseert veel op lokaal niveau en is vaak niet per se afhankelijk van de zorgregio. Het samenwerkingsverband is volgens respondent 5 op zorgaanbieders niveau heel wenselijk omdat dit een positief effect heeft voor cliënten vanwege de grote keuzevrijheid. Echter, soms wil de gemeente dat de zorgregio iets faciliteert, waarvan anderen vinden dat dit de taak van de gemeente zelf is [5]. Anderzijds is de gemeente het ook niet altijd eens met ideeën van de zorgregio.

4.4.4 Verbeterpunten

In Apeldoorn worden door de verschillende medewerkers punten ervaren die beter zouden kunnen. Deze lichten wij in deze paragraaf kort toe.

Respondent 5 gaf aan dat er in Apeldoorn verschillende belangen zijn, wat soms knellend kan werken. Een voorbeeld waarbij dit zichtbaar is, is de inzet van de budgetplafonds sinds 1 januari 2020. Dit kan belemmerend werken wanneer het CJG bepaalde zorg wil inzetten, wat ook effect heeft op de zorgaanbieders. Deze budgetplafonds mag het CJG niet bij nieuwe zorgaanbieders inzetten [10]. Dit betekent dat alle nieuwe zorgaanbieders in principe alsnog kunnen streven naar groei, wat niet het uitgangspunt van de gemeente en het CJG is. Daarnaast ziet de gemeente dat soms hulp helpt, en dat de aanbieder een hogere indicatie aanvraagt, omdat het helpt [10]. Dit is een ander manier van denken dan de gemeente heeft. Apeldoorn vindt als een bepaald doel is bereikt, er zo snel mogelijk terug gegaan moet worden naar normaal. De gemeente moet met de zorgaanbieders gaan werken aan hun manier van kijken naar een hulpvraag.

Respondent 10 geeft aan dat de doelstellingen meer kunnen worden meegenomen in het bepalen van het beleid van de jeugdhulp. Dit gebeurt nog onvoldoende omdat het heel ingewikkeld is en afhankelijk is van de hele context. Apeldoorn is een grote gemeente waardoor het moeilijk is om vorm en inhoud aan de doelstellingen te geven.

Daarnaast kan de gemeente de tijdsplanning van beschikbare mensen in combinatie met ambities realiseren verbeteren [10]. De gemeente moet de werknemers wel genoeg ruimte geven om hun werk goed te doen. Dit gebeurt nu niet altijd.

Er is in Apeldoorn behoefte aan een soort denkraam dat aangeeft welke zorg nodig is bij welke zorgvraag [10]. Op deze manier wordt er op een eenduidige manier gestuurd op de richtlijnen en komt er ook meer zicht en grip op de kosten.

Het is belangrijk dat de gemeente samen met de toegang, trends signaleren in de prestatie van de jeugdhulp [3]. Cijfers vertellen maar een deel van het verhaal en het gaat vaak juist om het verhaal daarachter waarbij het gaat om de koppeling tussen cijfers, toegang, beleid en de inhoud. Deze signalen kunnen worden geïdentificeerd door de 'Monitor Beleidsinformatie'. Dit is een periodieke monitor die nog niet ver ontwikkeld is in Apeldoorn. Het was ook één van de conclusies van het KPMG-rapport dat deze monitor beter moet en vanuit daar trends gaat signaleren. De aanwezige ontwikkelingen, kunnen voor toekomstig beleid van belang zijn.

Een punt dat door meerdere respondenten als verbeterpunt wordt ervaren, is het open stelsel in Apeldoorn. Het gevaar met 500 zorgaanbieders is dat niet alle verwijzers weten welke zorgaanbieders er allemaal zijn in Apeldoorn en wat hun specifieke toegevoegde waarde voor een kind is [6]. Dit wordt ook ervaren vanuit het CJG [7;8]. Respondent 8 geeft ook aan dat het voor professionals onmogelijk is om zicht te krijgen op alle zorgaanbieders. Ook uit het onderzoek van het KPMG, kwam het grote aantal zorgaanbieders als knelpunt naar voren (KPMG, 2019). Uit dit onderzoek bleek dat hierdoor de informatievoorziening ook complexer is en daardoor moeilijker te onderhouden. Daarnaast ontstaat er een marktwerking tussen zorgaanbieders waardoor het voor de gemeente moeilijker wordt om hier grip op te houden [10].

Respondent 6 wil van het open stelsel af en vindt dat de gemeente regionaal moet kunnen sturen op de zorgaanbieders, omdat zij ook regionaal inkopen [6]. In juni 2020 zal dit ook aan de raad worden voorgelegd. Hierbij moet er meer op lange termijn een partnerschap aangegaan worden met de zorgaanbieders, wat alleen lukt met een beperkter aantal zorgaanbieders [10]. Daarnaast wordt de concurrentie tussen zorgaanbieders dan ook minder.

Dit zou wel consequenties hebben voor de keuzevrijheid van de inwoners in Apeldoorn [6;10]. Datzelfde geldt volgens respondent 8 ook voor de partners in het voorliggende veld. Het is moeilijk om zicht te krijgen op welke zorgaanbieders en partners er zijn. Het netwerk van Apeldoorn is heel groot en door gebrek aan overzicht en raakt het CJG soms de snelle schakeling kwijt. In Apeldoorn is er al heel veel, dus de kracht zit hem in het verbinden van bestaande initiatieven en projecten in plaats van vernieuwen [8].

De inkoop moet volgens respondent 10 aangepast worden in Apeldoorn. Er zijn twee opties om dit te doen. De eerste is om een nieuw inkoopmodel te hanteren om het aantal zorgaanbieders terug te dringen. De tweede optie is om te onderzoeken of dit binnen de huidige raamovereenkomst te bereiken is. In Apeldoorn loopt inmiddels een onderzoek met betrekking tot het laatste.

4.5 Conclusie

De hoofdvraag die we in dit onderzoek wilden beantwoorden is *“Hoe kan er vanuit theorieën op het gebied van ketenproces en sturing begrepen worden hoe de gemeente Hoogeveen en Apeldoorn sturen op de inhoudelijke doelstellingen van de Jeugdwet?”* Op deze vraag is voor Apeldoorn niet een eenduidig antwoord te formuleren. Er wordt binnen de bestaande organisatiestructuren van Apeldoorn namelijk op veel verschillende manieren invulling gegeven aan de doelstellingen van de Jeugdwet.

Om te realiseren dat in Apeldoorn iedereen veilig en kansrijk opgroeit, houdt de gemeente de vijf doelstellingen van de Jeugdwet aan. Eén van deze doelstellingen waar Apeldoorn zich op focust is een sterk preventief veld creëren, om zo opschalingen naar duurdere hulp te verminderen. De gemeente stuurt hierop door een deskundige toegang tot jeugdhulp in te zetten en heeft het CJG hiervoor gemandateerd. Naast de toegangsfunctie biedt het CJG zelf ook ondersteuning en lichte hulp. De vier CJG's zijn fysiek aanwezig in de vier stadsdelen van Apeldoorn en opereren dicht bij de inwoners. Het CJG verwijst indien mogelijk, zoveel mogelijk naar partners in het voorliggende veld of verleent zelf jeugdhulp. Wanneer er meer gespecialiseerde hulp nodig is, wordt er een beschikking afgegeven voor één van de circa 500 zorgaanbieders.

Apeldoorn wil meer de eigen kracht van het gezin en zijn omgeving benutten, en stuurt hierop door te versterken wat goed gaat. Deze taak ligt voornamelijk bij het CJG waarbij de zorgprofessionals een belangrijke rol spelen. De zorgprofessionals hebben een belangrijke rol bij het normaliseren en demedicaliseren. Het CJG geeft de professionals mee dat zij gezinnen het signaal moeten geven dat tegenslagen niet direct een reden tot professionele hulp zijn. Ondanks dat het CJG de professionals richting meegeeft, creëert het CJG een cultuur waarbinnen de zorgprofessionals de vrijheid hebben om hun ruimte te pakken. Het CJG stuurt hierop middels co-creatie. Apeldoorn heeft veel samenwerkingspartners waardoor integrale hulp moeilijk te realiseren is. Door het samenvoegen tot Samen055 als toegangspoort voor het Sociaal Domein, zou de gemeente hier beter op kunnen sturen. Apeldoorn zet daarnaast veel evidence based interventies in zoals CJG4Kracht en OJA!, om te sturen op de doelstellingen van de Jeugdwet.

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dan vanuit de gemeente zelf, er vooral wordt gestuurd op de doelstellingen middels financiële en juridische sturing. De inhoudelijke sturing

ligt voornamelijk in handen van het CJG. Het CJG heeft veel invloed op de realisatie van de doelstellingen omdat het een zelfstandig orgaan is.

Apeldoorn stuurt actief op kwaliteitswaarborging en de samenwerking binnen Apeldoorn is goed en moet worden ingezet om te verbinden wat er al is in Apeldoorn, in plaats van te vernieuwen.

5 Vergelijking gemeente Hoogeveen en gemeente Apeldoorn

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk leggen we de twee gemeenten naast elkaar en lichten wij toe wat de meest opvallende verschillen en overeenkomsten zijn. Hierbij gaan wij in op het proces, de besturing en de prestatie. Sommige onderwerpen hebben wij niet vergeleken, omdat er in één gemeente niet naar is gevraagd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de financiële sturing. In onderstaande figuur zijn enkele verschillen geschetst.



▲ Figuur 8: Overzicht vergelijking van gemeenten

5.2 Proces

Het proces wat betreft de keten van de jeugdhulp verloopt in beiden gemeenten in grote lijnen gelijk tot aan het intakegesprek.

Intakegesprek

Bij het intakegesprek wordt een gezinsplan of basisformulier ingevuld. Het gezinsplan van Apeldoorn bestaat uit drie delen en afhankelijk van de zorgvraag worden alle delen of alleen de eerste twee delen ingevuld. In Hoogeveen wordt standaard het hele basisformulier ingevuld. De formulieren komen deels overeen zoals de algemene gegevens en het onderdeel over gezinssamenstelling.

Een verschil is dat in Hoogeveen enkel de vraag wordt gesteld 'Wat is uw hulpvraag?' en dat in Apeldoorn deze vraag specifiekere beantwoord moet worden. Hierbij gaat het om deelvragen zoals 'Wat is de aanleiding waarom u contact opneemt' en 'Sinds wanneer zijn er vragen of zorgen'. Verder wordt bij Apeldoorn er gevraagd naar het sociaal netwerk en hoe deze ingezet kan worden. Dit gebeurt in Hoogeveen niet. Daarentegen wordt in Hoogeveen doorgevraagd op de situatie van de jeugdige zoals emotionele ontwikkeling, gezondheids- en middelengebruik. Ook wordt in Hoogeveen een inschatting gemaakt van veiligheid en risico's, dit gebeurt in Apeldoorn niet.

In Apeldoorn wordt dus bij het intakegesprek meer gestuurd op de doelstelling wat betreft de omgeving van het gezin benutten door specifieker uit te vragen. Daarnaast wordt middels het gezinsplan in Apeldoorn ook de hulpvraag meer gespecificeerd. Op deze manier voorkomt Apeldoorn dat er onnodig zorg geïndiceerd wordt. Daarentegen stuurt Hoogeveen meer op de situatie van de jeugdige waarin ook veiligheid en risico's worden meegenomen.

Zorgplan opstellen

Voor het bepalen welke zorg nodig is, handelt Hoogeveen volgens interventieniveaus en een handboek. Door het handboek kan er beter gestuurd worden op de kosten. Dit ontbreekt in Apeldoorn, waardoor het minder overzichtelijk is welke zorg wanneer ingezet moet worden. Daarnaast is er in Hoogeveen een duidelijke structuur waar precies duidelijk is waar het CJG moet aankloppen. In Apeldoorn zijn er zoveel partners, aanbieders en structuren dat dit minder overzichtelijk is.

Toetsing

In Hoogeveen worden alle zorgvragen behandeld in een MDO waardoor er een extra toetsing is of de juiste beschikking wordt afgegeven. In Apeldoorn gebeurt dit alleen in het geval van meervoudige problematiek of wanneer er vanuit school een zorgvraag is. Hoogeveen stuurt dus meer op een goede matching middels een MDO dan Apeldoorn.

Een zorgaanbieder in Hoogeveen voert altijd zelf de regie in afstemming met het gezin, indien er sprake is van enkelvoudige problematiek. Bij meervoudige problematiek zet Hoogeveen uitvoeringscoördinatie in, die vervuld kan worden door partners uit het voorveld. Het CJG Hoogeveen geeft dus regie altijd uit handen. In Apeldoorn daarentegen wordt de regie in eerste instantie zoveel mogelijk bij het gezin zelf gehouden. Wanneer dit niet mogelijk is en/of er zijn twee of meer aanbieders betrokken, zet het CJG zorgcoördinatie in. Hoogeveen geeft de regie dus meer uit handen terwijl het CJG Apeldoorn dit meer intern oppakt.

Afgeven beschikking

In Hoogeveen is het CJG onderdeel van de gemeente dus is er geen onderscheid tussen een 'frontoffice' en 'backoffice'. De AJB-er kijkt of een beschikking klopt en een administratief medewerker verwerkt dit. In Apeldoorn is er wel een front- en backoffice waarbij een realisatiemedewerker van de gemeente de beschikking checkt en afgeeft. Omdat het CJG in Apeldoorn een zelfstandig orgaan is, kan de gemeente door deze controle wel sturing houden op wat het CJG doet.

5.3 Besturing

Organisatiestructuur

Gemeente Apeldoorn heeft het CJG gemandateerd om de toegang te faciliteren. Het CJG Apeldoorn is een zelfstandig orgaan met een eigen bestuur. In Hoogeveen is dit niet het geval. In Hoogeveen verleent het CJG alleen toegang en biedt zelf geen ondersteuning en hulp. Er wordt standaard doorverwezen naar voorzieningen in het voorliggend veld of naar

zorgaanbieders. Het CJG in Apeldoorn biedt wel zelf ook ondersteuning en hulp en dit is dus ook een optie bij het maken van het plan.

Het bestuur van het CJG in Apeldoorn bestaat uit onafhankelijke mensen, het bestuur van het CJG in Hoogeveen wordt gevormd door de gemeente. In Apeldoorn kan het CJG veel zelfstandig uitvoeren, zonder daar sturing van de gemeente bij nodig te hebben. De gemeente controleert wel wat het CJG doet. Dit is een mindere mate een belasting voor de gemeente, omdat ze alleen sturen op de hoofdzaken maar de bijzaken kunnen overlaten aan het bestuur van het CJG (Mehciz, 2016). Wel is er in mindere mate sprake van controle op de uitvoering van het CJG. Het bestuur van het CJG van Apeldoorn bestaat uit onafhankelijke mensen die dichter op de werkvloer staan. Dit bevordert de kwaliteit van de zorg.

Het CJG in Hoogeveen is onderdeel van de gemeente, waardoor de gemeente meer controle heeft over de uitvoering van het CJG. De besturing van het CJG bestaat uit mensen van de gemeente. Het is makkelijker om veranderingen aan te brengen. Het CJG van Hoogeveen zit in het gemeentehuis zelf. Dit zorgt voor korte lijntjes, fysieke nabijheid is een van de beste manieren om communicatie tussen actoren te verbeteren (Torenvlied et al., 2013).

Het CJG van Hoogeveen is ook kleiner dan bij Apeldoorn en daardoor makkelijker te sturen. Het CJG van Apeldoorn is namelijk onderverdeeld in vier locaties door de grootte van de gemeente.

In Hoogeveen zien medewerkers van het CJG de gemeente meer als leiders, omdat zij ook relevante keuzes maken voor hen.

Beleid schrijven en invloed daarop

De gemeente Apeldoorn bepaalt in grote lijnen het beleid rondom de jeugdhulp. Het CJG kan hier zelf invulling aangeven en zijn vrij in het implementeren van projecten en pilots. Het CJG moet wel verantwoording afleggen bij de gemeente. Het CJG van de gemeente Hoogeveen kan niet zelf het beleid schrijven, dit gaat altijd in samenwerking met de gemeente.

De manier waarop er gestuurd wordt op beleid, komt enigszins overeen met elkaar. Zowel door het CJG in Apeldoorn en de gemeente Hoogeveen wordt er gestuurd door middel van regie- en klankbordgroepen, ouder feedback en is er invloed van landelijke en regionale samenwerkingen. Het verschil tussen de gemeenten is dat CJG Apeldoorn input vraagt aan de partijen uit het voorveld, zorgaanbieders en zij houden de gemeente op de hoogte. In Hoogeveen wordt er input geleverd door adviesraad sociaal domein, Jong Hoogeveen en het CJG.

Ketenpartners

Er is een groot verschil in het aantal ketenpartners van beide CJG's. Hoogeveen heeft twee ketenpartners, Apeldoorn daarentegen heeft er 14. Dit verschil komt voort uit het feit dat Apeldoorn een aantal zorgaanbieders ook als ketenpartners ziet. Bij Hoogeveen is dit niet het geval. Op regionaal niveau wordt wel in Hoogeveen wel samengewerkt met de vijf grootste jeugdhulpaanbieders.

Het initiatief Samen055, zorgt ervoor dat de ketenpartners in Apeldoorn meer integraal samen kunnen werken. In Hoogeveen bevindt het CJG zich in het gemeentehuis en heeft daardoor

korte lijntjes met de gemeente. Echter, de ketenpartners hebben wel ieder hun eigen locatie in de gemeente.

Het CJG in Apeldoorn heeft veel netwerkpartners, waardoor het overzicht bewaren moeilijk is. Daarentegen is er wel een groter netwerk met meer mogelijkheden. Het CJG in Hoogeveen heeft daarentegen minder partners met kortere lijntjes. Door dat het CJG gevestigd is in het gemeentehuis hebben ze fysiek contact met elkaar, wat weer bevorderlijk is voor de samenwerkingen.

Samenwerking CJG met gemeenten

Zowel de gemeente Apeldoorn als de gemeente Hoogeveen zijn tevreden over de samenwerking met het CJG. Binnen de gemeente Apeldoorn is de sfeer dorps, waarbij iedereen elkaar goed kent. De verbondenheid tussen collega's in verschillende lagen is groot. Binnen de gemeente heerst er geen hiërarchie en uit interviews blijkt dat de samenwerking tussen het CJG en de gemeente Apeldoorn goed is. De gemeente Hoogeveen ervaart de samenwerking met het CJG als zeer prettig, waarbij er korte lijntjes zijn. Het CJG ervaart de samenwerking met de gemeente op veel gebieden al best heel goed. De gemeente kent het CJG steeds beter en andersom geldt hetzelfde. Immers, in veel lagen van de gemeente wordt er door werkgroepen gewerkt aan jeugd, waardoor het CJG soms te laat wordt betrokken.

Samenwerking met regio

Apeldoorn en Hoogeveen hebben beide een samenwerkingsverband binnen een regio in de vorm van een accounthouderschap. Er is wel een verschil binnen hun positie in deze structuur. In regio Midden-IJssel Oost Veluwe is Apeldoorn de accounthouder, in de regio van Hoogeveen is gemeente Emmen de accounthouder. Beiden hebben wel contractmanagers die kunnen sturen op het opstellen van contracten.

Een accounthouderschap beperkt beide gemeenten in sturingsmogelijkheden. Bij een netwerksamenwerking tussen de gemeenten zou er meer sprake kunnen zijn van individuele keuzes.

Missie en visie

De gemeente Hoogeveen en Apeldoorn hebben beiden hun missie en visie gebaseerd op de Jeugdwet. Hierdoor zijn er geen grote verschillen.

Doelstellingen

Als we bekijken hoe de twee gemeenten sturen op de vijf doelstellingen van de Jeugdwet vallen er een paar dingen op. Beiden gemeenten geven grotendeels invulling aan de doelstelling door middel van het inzetten van projecten. Wat hierbij opvalt is dat de lijst met initiatieven van Apeldoorn langer is dan die van Hoogeveen. Zo heeft Apeldoorn zes projecten die invulling geven aan de doelstelling wat betreft eerder juiste hulp op maat bieden. In Hoogeveen is dit er één. Dit is mogelijk te verklaren omdat Apeldoorn een grotere gemeente is. Daarentegen is er bij Hoogeveen meer sprake van strategieën die worden ingezet, zoals een laagdrempelige toegang creëren.

Dit hangt samen met de constatering dat in Hoogeveen de gemeente volledig verantwoordelijk is voor de sturing. Er is minder sprake van sturing vanuit het CJG zoals in Apeldoorn het geval is. In Apeldoorn stuurt de gemeente middels macrosturing op financieel en juridisch gebied en is het CJG meer verantwoordelijk voor de microsturing op de inhoud van de doelstellingen. In Apeldoorn realiseert het CJG dit grotendeels door de zorgprofessionals hierbij een belangrijke rol te laten spelen. Zorgprofessionals worden verantwoordelijk gemaakt voor onder anderen normaliseren, demedicaliseren en meer de eigen kracht benutten. In Hoogeveen gebeurt dit minder en worden er activiteiten ingezet vanuit de gemeente.

Beiden gemeenten sturen meer op bepaalde doelstellingen dan op anderen. Zo wordt er in allebei de gemeenten veel gedaan op het gebied van eerder hulp op maat bieden, en minder voor het bieden van meer ruimte voor zorgprofessionals. Daarnaast stuurt Hoogeveen zelf niet op demedicaliseren, terwijl hier in Apeldoorn door het CJG wel op gestuurd wordt. In onderstaand overzicht is de vergelijking zichtbaar.

Doelstelling 1: Meer eigen kracht benutten, meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheden en met omgeving naar oplossingen zoeken Alle professionals moeten standaard proberen de eigen kracht van de jeugdige benutten. Het netwerk rond jeugdigen te activeren en versterken wat goed gaat. Informatie voor ouders over ontwikkeling, communiceren en ondersteuning bieden. Initiatieven: Verstevig Ouderschap Eerst Het versterken van de basis thuis, buurt en school. De directe omgeving van de jeugdigen wordt betrokken bij de probleem oplossing. Ook wordt er gericht op gerichte preventieve activiteiten. Initiatieven: Buurtgezinnen, Jong Hoogeveen.	Doelstelling 3: Eerder de juiste hulp op maat bieden om beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen Best opgeleide mensen aan de voorkant. Initiatieven: CJG4Kracht, OJA!, VoorZorg, Video hometraining, Inhuis, Verstevig Ouderschap Eerst Laagdrempelige toegang creëren. POH-jeugd. Schoolmaatschappelijk werkers. Groot aanbod zorgaanbieders en mogelijkheid tot pgb. Initiatieven: Moeders van Hoogeveen, Vroeger Erbij
Doelstelling 2: Demedicaliseren, normaliseren en de zorgvraag terugbrengen Professionals voeren gesprek met ouders over leren omgaan met situatie i.p.v. medicaliseren. Budgetplafonds om zorg terug te dringen. Cliënt zelf zorgvraag laten formuleren. Continu communiceren met medewerkers over normaliseren. Initiatieven: - Gemeente zelf stuurt niet op medicaliseren. Wel in overleg met zorgaanbieders. Zorgvraag terugbrengen door sociaal netwerk, samenwerking met huisartsen en onnodige zorg voorkomen. Inzetten van activiteiten zoals sport en cultuur. Initiatieven: -	Doelstelling 4: Integrale hulp door 1 gezin, 1 plan met 1 regisseur Veel verschillende samenwerkingspartners. Ouders zijn regievoerder zolang zij kunnen en de gemeente maakt gebruik van de Expertpool. Initiatieven: Samen055, CJG4Kracht, Verwijsindex Er-bij-haal model. Casuïstiek overleg. Collega consultaties. Basisformulier en schoolmaatschappelijk werkers. Initiatieven: Netwerklunches en kenniscafés, Samen1plan, UVC
Doelstelling 5: Meer ruimte voor jeugdprofessionals om de juiste hulp te bieden door vermindering regeldruk Cultuur creëren waarbinnen de zorgprofessional vrijheid heeft en deze ruimte zelf kan pakken. Dit wordt hen geleerd in werkbegeleiding. Inzet van scholingen en flitscolleges. Het stafteam geeft signaal dat professionals gemotiveerd mogen afwijken van protocollen. Co-creatie is belangrijk. Initiatieven: - In gesprek met professionals. Ruimte geven voor eigen invulling: basisformulier en mogelijkheid tot zorg op maat. Lean approach. Initiatieven: -	

▲ Figuur 9: Vergelijking sturing op doelstellingen tussen de gemeenten

5.4 Prestatie

Kwaliteitswaarborging

Beide gemeenten hanteren landelijke richtlijnen en leggen afspraken met zorgaanbieders vast in contracten. In Hoogeveen wordt de kwaliteit geborgd door kwaliteitskader jeugd, regie- en klankbordgroepen, trainingen, inspectie, toezichthouder. Apeldoorn heeft interne audits met medewerkers.

Het cliënttevredenheidsonderzoek doen beide gemeenten, maar in Hoogeveen komt er te weinig respons voor representatieve resultaten.

Gemeente Apeldoorn voert kwaliteitscontroles uit op lokaal niveau door een contractmanager en op regionaal niveau door de accountmanager. Indien een gemeente dat zelf niet kan, besteedt de gemeente het uit aan externe deskundigen zoals het KPMG.

Hoogeveen heeft een handboek welke zorg aansluit bij welke hulpvraag, wat voor veel duidelijkheid zorgt. Apeldoorn heeft dit niet.

Verbeterpunten

Beide gemeenten hebben verbeterpunten. Het verschil hiertussen is dat Hoogeveen kleine veranderingen wil invoeren en Apeldoorn wat grotere, stelselmatige veranderen.

In Hoogeveen is een verbeterpunt om de cliëntervaringsonderzoeken beter te organiseren. Deze worden nu gedaan middels vragenlijsten via de post. In Apeldoorn zijn deze onderzoeken georganiseerd middels digitale vragenlijsten die weinig tijd in beslag nemen en eenvoudig in te vullen zijn voor de cliënten. Dit zou een optie kunnen zijn voor Hoogeveen.

Binnen de gemeente Apeldoorn is er behoefte aan een soort denkraam, die richting geeft aan welke zorg er bij een zorgvraag past. In de gemeente Hoogeveen werken ze met een het Handboek jeugdhulp. Dit handboek is samengesteld door zorgregio Zuid-Drenthe en bestaat uit zorgmodules en de daarbij behorende gecontracteerde aanbieders die gekozen kunnen worden. De gemeente Apeldoorn zou een soortgelijk middel kunnen gebruiken.

6 Conclusie

In dit onderzoek hebben wij een antwoord gezocht op de vraag: *“Hoe kan er vanuit theorieën op het gebied van ketenproces en sturing begrepen worden hoe de gemeente Hoogeveen en Apeldoorn sturen op de inhoudelijke doelstellingen van de Jeugdwet?”*

Gemeente Hoogeveen en gemeente Apeldoorn zetten sturingsmechanismen in, maar zijn niet bewust bezig met wie er stuurt, wanneer dat nodig is en op welke manier dit gebeurt. Dit is wel degelijk van belang, omdat sturing prestaties kan verbeteren en de kosten kan beheersen. De gemeenten kunnen door middel van een verschillend proces toch dezelfde zorg realiseren. Daarnaast concluderen wij dat het ketenproces van de jeugdhulp erg complex is en dat niet elke respondent het proces van de toegang duidelijk in kaart kan brengen.

De gemeenten hebben beiden een netwerk die samen met actoren efficiënter kunnen werken en zorg kunnen faciliteren. Door een gezamenlijke doelstelling, missie en visie kan er strategisch worden samengewerkt. Een duidelijke taakverdeling is daarbij van belang. Er is niet duidelijk een sturingsactiviteit binnen het gemeentelijke netwerk te vinden, alle actoren in dit netwerk hebben een sturende rol. Dit is passend bij netwerksturing. Wel is het duidelijk dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van het netwerk om zorg te bieden. Ouders en het netwerk rondom de jeugdigen zijn hoofdverantwoordelijken voor het oplossen van problematiek. Waar dit niet lukt, zal het CJG ondersteuning bieden, in de vorm van voorliggende voorzieningen of jeugdhulp. De gemeenten stellen een beleid op in samenspraak met veel actoren, zoals de jeugdigen, ouders, zorgaanbieders, het CJG en de netwerkpartners. Er worden veel projecten en initiatieven in samenwerking met actoren ingezet om invulling te geven aan de doelstellingen van de Jeugdwet.

Gemeenten sturen op de kwaliteit van de jeugdzorg door cliëntervaringsonderzoeken te doen en richtlijnen van de overheid te volgen. Hoogeveen heeft ook haar eigen richtlijnen voor het toekennen van jeugdhulp, waar Apeldoorn dit niet heeft.

Gemeenten geven financiële sturing aan aanbieders door het opstellen van contracten waarbij regionale samenwerkingsverbanden een rol spelen. Het is onduidelijk in hoeverre gemeente Hoogeveen en gemeente Apeldoorn financiën echt als sturingsmechanisme inzetten.

Onze meetinstrumenten waren ontoereikend om managementsturing te meten. Het is daarom onduidelijk hoe de gemeente management sturing toe past.

7 Discussie

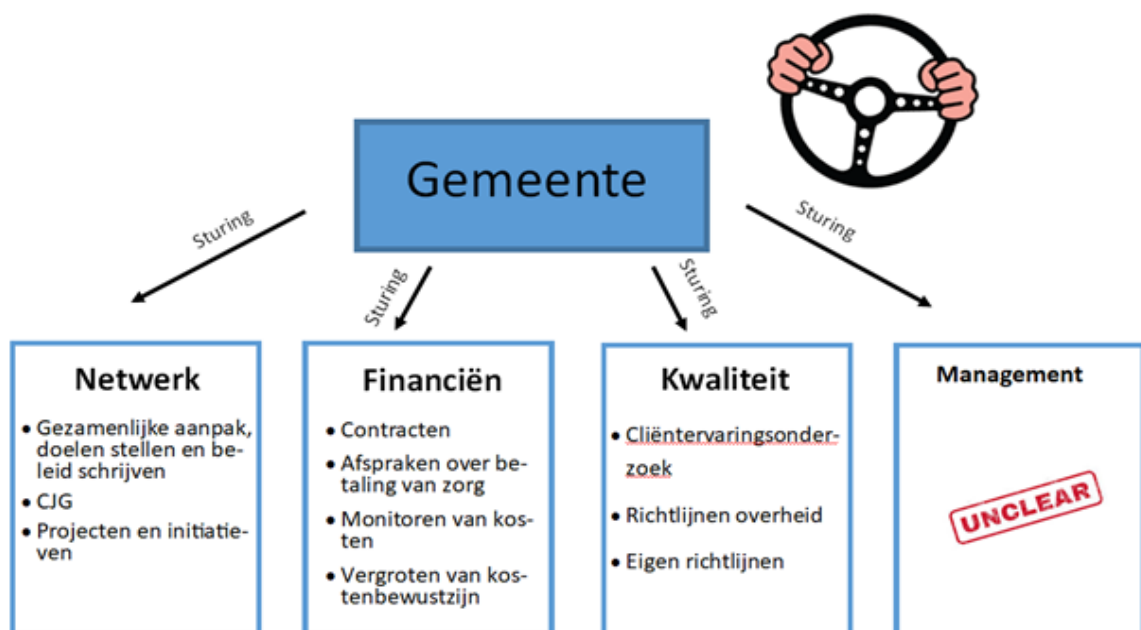
7.1 Bespreking resultaten

Uit ons onderzoek is gebleken dat de gemeenten niet bewust zijn van sturingsmechanismen, ondanks dat deze wel degelijk worden toegepast. Tijdens de interviews hebben we per doel van de jeugdwet de vraag gesteld: “Hoe wordt er op dit doel gestuurd?”. De antwoorden hierop waren vaak voorbeelden van initiatieven die invulling geven aan de doelen van de Jeugdwet. Er werden geen concrete sturingsmechanismen genoemd. Dit gaat tegen onze verwachtingen in. Op basis van ons literatuuronderzoek hadden wij verwacht dat de gemeenten hier wel bewust mee bezig zouden zijn. Een verklaring kan zijn dat de gemeenten het belang van sturing niet inzien of onvoldoende kennis er over hebben en er daarom niet bewust mee bezig zijn.

In dit onderzoek hebben we ook het proces van de jeugdhulp in kaart gebracht. Dit bleek een complex proces te zijn. Niet elke respondent kon dit ons duidelijk vertellen. Wij hadden verwacht dat dit eenvoudiger zou zijn. Het blijkt dat een deel van de respondenten zich focust op hun eigen werkveld en taken en het complete plaatje niet geheel duidelijk heeft.

Wij hadden de verwacht dat binnen de gemeente bekend zou zijn hoeveel van de toegekende zorg daadwerkelijk het probleem oplost. Omdat dit een indicator is van de prestaties van de jeugdhulp. Echter bleek uit de interviews dat dit onduidelijk is.

Daarnaast hadden wij verwacht dat er tussen de gemeenten grote verschillen zouden zijn in de inrichting van de jeugdhulp. Dit hadden wij verwacht omdat de gemeenten zelf invulling geven aan de doelstellingen. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeenten ieder op zijn eigen manier omgaan met de invulling de doelstellingen, maar dat het inhoudelijk niet veel van elkaar verschilt.



▲ Figuur 10: Sturing van gemeenten

7.2 Methodologische overwegingen

Vanwege het exploratieve karakter van ons onderzoek hebben wij gekozen voor interviews. Middels interviews hebben wij het complexe proces van de jeugdhulp goed in kaart kunnen brengen. We hadden ook kunnen kiezen voor een survey-onderzoek waarbij we systematisch de karakteristieken van de gemeenten als geheel hadden kunnen onderzoeken. Vanwege het gebrek aan kennis over de situatie, had een survey-onderzoek voor dit onderzoek minder kennis opgeleverd dan interviews. Echter, voor vervolgonderzoek op onze bevindingen zou een survey-onderzoek een goede methode zijn.

Interne validiteit

Wij hebben gekozen voor semigestructureerd interviews, omdat wij nog weinig kennis hadden over de situatie. Op deze manier was de insteek en het doel van het interview duidelijk en zijn in Hoogeveen en Apeldoorn dezelfde onderwerpen aan bod gekomen. Dit zorgt ervoor dat de validiteit hoger is dan wanneer we geen vaste onderwerpen van tevoren hadden vastgesteld. We hadden ons onderzoek nog meer valide kunnen maken door gestructureerde interviews te houden, maar dan had ons onderzoek het exploratieve karakter verloren, net als bij een survey-onderzoek.

De personen die wij hebben geïnterviewd zijn aangedragen door onze begeleiders van de twee gemeenten. We hebben geprobeerd om zoveel mogelijk verschillende respondenten te spreken met dezelfde functie in gemeente Hoogeveen en Apeldoorn.

Alle interviews zijn digitaal afgenomen, waardoor de omstandigheden bij de interviews gelijk waren, wat de validiteit van ons onderzoek verhoogt. Daarentegen kan door Corona-crisis de validiteit van ons onderzoek ook zijn gedaald omdat wij ons hebben gericht op de standaard situatie en de interviews zijn afgenomen tijdens de crisissituatie. Hierdoor kan er onbewust een vertekend beeld zijn ontstaan. De jeugdhulp heeft bijvoorbeeld stilgelegen tijdens de crisis, waardoor de respondenten mogelijk onbewust anders naar de situatie hebben gekeken.

Wij hebben de meeste interviews individueel afgenomen. Deze keuze hebben wij gemaakt in het kader van tijdsbesparing. Achteraf gezien hadden wij dit beter in duo's kunnen doen, zodat we elkaar hadden kunnen aanvullen en controleren. Ons eigen gedrag heeft een negatieve invloed gehad op de interne validiteit. Daarnaast hebben wij alle drie een eigen manier van interviewen, waardoor de manier van doorvragen anders is.

Betrouwbaarheid

Om onze bevindingen te checken hebben wij triangulatie toegepast waarvoor we meerdere bronnen van data hebben gebruikt. We hebben de literatuur van het theoretisch kader geraadpleegd en deze vergeleken met de informatie uit de interne documenten van de gemeenten. De bevindingen uit de literatuur en de interne documenten hebben we vervolgens gecheckt aan de hand van de interviews. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van ons onderzoek.

Externe validiteit

De bevindingen van dit onderzoek zijn gericht op Hoogeveen en Apeldoorn, maar zouden mogelijk kunnen gelden voor andere gemeenten. De informatie is niet per definitie te

generaliseren, maar zou wel kunnen gelden voor andere gemeenten. Beide gemeenten zijn actief in regionale samenwerkingsverbanden. Als de andere gemeenten zich wel meer bewust waren geweest van sturing, was dit waarschijnlijk bij Apeldoorn en Hoogeveen ook meer naar voren gekomen. We hebben geen reden om aan te nemen dat het in andere gemeenten anders is. Om de externe validiteit te verhogen, zou het onderzoek bij meer gemeenten gedaan moeten worden.

7.3 Aanbeveling praktijk

Aanbeveling 1: Gemeenten, wordt bewust van de verschillende sturingsmechanismen en verbeter zo prestaties.

Wij raden de gemeente aan om meer aandacht en duidelijkheid te creëren wat betreft sturing. We merken dat veel respondenten niet precies weten wat sturing binnen hun functie inhoudt, terwijl het wel de prestatie kan verbeteren. Er zou meer gefocust kunnen worden op hoe sturing een rol kan spelen binnen de functies van managers in de gemeente, maar ook van managers van wijkteams en het CJG. De gemeente zou vorm kunnen geven aan wat de gewenste sturing is en daar naartoe werken door een nieuw doel op te stellen.

Aanbeveling 2: Gemeenten kunnen van elkaar leren

Uit een interview blijkt dat er geen cijfers over effectiviteit van de jeugdhulp beschikbaar zijn in gemeente Hoogeveen. Deze cijfers zouden aan moeten tonen hoeveel procent van de zorg op basis van de afgegeven beschikkingen ook daadwerkelijk hebben geholpen, in hoeveel gevallen de doelen behaald worden en of hulp verlengd moet worden. Gemeente Hoogeveen wil graag weten hoe Apeldoorn dit doet.

Wij denken dat gemeente Apeldoorn en gemeente Hoogeveen van elkaar kunnen leren door naar elkaars besturing en processen te kijken. Op deze manier kunnen ze goede ideeën of invullingen van de doelstellingen van de andere gemeente meenemen om zo hun eigen proces te optimaliseren.

7.4 Aanbeveling vervolgonderzoek

Uit ons literatuuronderzoek bleek dat er in de huidige literatuur weinig bekend is over sturing en uit de interviews bleek dat de gemeenten zelf weinig kennis over sturing hebben en er niet bewust mee bezig zijn. Sturing op de toegang van de jeugdhulp kan de prestaties en de kosten beheersen en is daarom relevant voor gemeenten om zich op te richten. Ons onderzoek is een eerste aanzet tot het onderzoeken van sturingsmechanismen binnen de gemeente. Het onderzoek is verkennend van aard waarbij wij de verschillende sturingsmechanismen toelichten en ingaan op het belang hiervan. Daarnaast maken wij duidelijk dat blijkt dat de gemeenten dit belang onvoldoende inzien. Doordat in dit onderzoek het verkennende deel is gedaan, dient ons onderzoek als goede basis voor vervolgonderzoek waar er specifiek ingegaan kan worden op de sturing.

Voor vervolgonderzoek hebben wij enkele aanbevelingen. Wij hebben ons onderzoek afgebakend, maar de sturing kan ook op verschillende velden van de jeugdzorg onderzocht worden. Hierdoor wordt meer kennis verkregen over sturing. Mogelijk zijn er andere gebieden waar gemeenten wel bewust op sturen, waar de gemeentelijke toegang van de jeugdhulp van kan leren.

Dit onderzoek richt zich vooral op macrosturing en in mindere mate op hoe managers microsturing toepassen in de praktijk. In een vervolgonderzoek zou hier meer op ingegaan kunnen worden. Ons onderzoek richt zich vooral op het perspectief van de gemeente, maar het zou ook benaderd kunnen worden vanuit het perspectief van het CJG, wijkteams of zorgaanbieders. Op het internet vonden wij dat Mariëlle Blanken een pilot ['Samen sturen op maatschappelijke resultaten'](#) heeft gedaan. Echter zijn de resultaten onduidelijk van dit onderzoek. Mogelijk heeft deze onderzoeker nog aanknopingspunten voor een vervolg op ons onderzoek.

Uit het lezen van de literatuur blijkt dat het moeilijk is om de kwaliteitswaarborging van de jeugdhulp te monitoren. Op dit moment is het niet duidelijk welke norm er gehanteerd wordt. Ook zou er indicatoren kunnen worden ontwikkeld om de kwaliteit van de zorg te meten.

Uit het interview met respondent 1 blijkt dat er niet echt een kwaliteit van zorg vergeleken wordt met die van andere gemeenten. Waarom dat niet gebeurt kan de respondent niet duidelijk aangeven. Een vervolgonderzoek kan zich richten om hier de behoeften en het belang van de kwaliteit te vergelijken en uiteindelijk een model te maken waarbij de kwaliteit van jeugdhulp vergeleken kan worden. Dit kan worden gedaan middels een benchmark.

In een vervolgstudie zou onderzoek kunnen worden gedaan hoe het cliëntervaringsonderzoek verbeterd kan worden. Ook kan er middels een medewerkers-ervaringsonderzoek gekeken worden hoe medewerkers sturing ervaren en wat de gewenste sturing is.

8 Nawoord

“Hoe sturen wij onze bacheloropdracht van Gezondheidswetenschappen naar een goed einde?”

Dat was een vraag waar we ons het afgelopen half jaar veel mee bezig hebben gehouden. Wij hebben erg veel geleerd de afgelopen maanden over de jeugdhulp, gemeenten en het uitvoeren van een onderzoek. We vonden het heel interessant om de bestuurskundige kant te mogen proeven.

Wij hadden een fijne samenwerking met z'n drieën. Naast goede projectpartners zijn we (nog steeds) goede vriendinnen. We hadden een duidelijke taakverdeling en we motiveerden elkaar als het even tegenzat. We waren kritisch naar elkaar om zo tot een beter resultaat te komen. Het onderzoek was groot van omvang, het was erg fijn dat we dit met drie personen samen konden doen.

Wij willen alle personen die betrokken waren bij ons onderzoek bedanken. Veel gesprekken verliepen online en ondanks de Corona-crisis, is er veel interesse getoond in ons onderzoek. Bij dezen willen wij in het bijzonder een aantal mensen bedanken. We willen Erwin Hans en René Torenvlied bedanken voor hun begeleiding bij het tot stand komen van dit onderzoek. Het contact was erg prettig en zij motiveerden ons enorm. Wij willen Bert Wienen bedanken voor zijn interessante opdracht, feedback en zijn begeleiding. Ook bedanken we Jessica Hoogeland en Bert Hansma voor hun begeleiding bij de gemeente Apeldoorn en gemeente Hoogeveen en voor hun enthousiasme en betrokkenheid. We zijn erg welkom ontvangen bij de gemeenten. We bedanken alle mensen die we hebben mogen interviewen, zonder hen waren we niet tot dit resultaat gekomen.

Met dit onderzoek hebben we een basis gelegd voor vervolgonderzoek. Wij zijn erg trots op het resultaat en hopen dat het bijdraagt aan een verbetering van de jeugdhulp.

Stefanie Hulshof, Roos Bothof en Judith de Boer

Enschede, 4 juni 2020

9 Bronvermelding

De bronvermelding is verdeeld in twee delen. Het eerste deel is de verwijzing naar literatuur en andere documenten. Hierbij is een APA-verwijzing gebruikt. Het tweede deel verwijst naar onze interviews. Om de anonimiteit van onze respondenten te waarborgen hebben we iedere respondent een nummer gegeven.

9.1 Documenten en literatuur

Algemeen Bestuurlijk Overleg JHRD. (2018). *Bestuurlijk Transformatie Akkoord Jeugd Drenthe*. Geraadpleegd op 30 april van https://vng.nl/files/vng/drenthe_1.pdf

Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: A framework for analysis*. Boston, Amerika: Harvard Business School Division of Research.

Bakker, R. (2018). *Jeugdzorg voor en na de Jeugdwet*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2018/10/2018st04-jeugdzorg-2011-2016.pdf>

Bannink, D., Bashara, S., Brouwer, J. J., Bugter, B., Kagie, P., Lazrak, F., ... Uenk, N. (2020). *Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet?* Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2020/4/20200415-VNGJeugdzorg-v3--003-.pdf>

Bikker, J. A., & van der Linde, D. E. (2015). Schaalvoordelen bij de organisatie van het algemeen lokaal bestuur. *Economisch Statistische Berichten*, 100(4711), 344–347. Geraadpleegd van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/321047>

Boelhouwer, J. & Pommer, E (2016, 19 mei). Overall rapportage sociaal domein 2015: Rondom de transitie | Kennisbank Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/overall-rapportage-sociaal-domein-2015-rondom-de-transitie/>

Bucx, F., de Groot, J., Hageraats, R., & Pehlivan, T. (2018). Eerste Evaluatie van de Jeugdwet: transformatie in zicht? *Tijdschrift Voor Gezondheidswetenschappen*, 96(8), 342–347. <https://doi.org/10.1007/s12508-018-0205-3>

Buurtgezinnen. (z.d.). *Buurtgezinnen; gezinnen voor gezinnen*. Geraadpleegd op 20 april 2020, van <https://www.buurtgezinnen.nl/>

CBS. (2019, april 30). Jeugdhulp 2018, from <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/18/jeugdhulp-2018>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020a, 30 april). *Jeugdhulp 2019*. Geraadpleegd op 30 mei 2020, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/18/jeugdhulp-2019>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020b, 30 april). *443 duizend jongeren met jeugdzorg in 2019*. Geraadpleegd op 14 mei 2020, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/18/443-duizend-jongeren-met-jeugdzorg-in-2019>

CJG Apeldoorn (2014). *Kernpartners en netwerkpartners in het CJG*. Geraadpleegd van https://www.cigapeldoorn.nl/showfile.asp?fil_id=4044.

CJG Apeldoorn (2019), *Werkprotocol toegang CJG*. Geraadpleegd op 11 april 2020 van interne documenten van Apeldoorn

CJG Apeldoorn (2020), *Jaarverslag 2019 Stichting Centrum voor Jeugd en Gezin Apeldoorn*. Geraadpleegd op 29 april 2020 van interne documenten van Apeldoorn.

CJG Apeldoorn (z.d.-a), *Gezinsplan*. Geraadpleegd op 12 mei 2020 van interne documenten van Apeldoorn

CJG Apeldoorn (z.d.-b), *Primair proces Preventieve Opvoedondersteuning*. Geraadpleegd op 2 mei 2020 van interne documenten van Apeldoorn

CJG De Wolden Hoogeveen. (2018a). *Werkwijze Multidisciplinair Overleg (MDO)*. Geraadpleegd op 20 maart 2020 van interne documenten Gemeente Hoogeveen

CJG De Wolden Hoogeveen. (2018b). *Werkwijze Uitvoeringscoördinatie Jeugdhulp (UVC)*. Geraadpleegd op 23 maart van interne documenten Gemeente Hoogeveen

Driesen, I., & Besselink, P. (2016). De werkzame bestanddelen van de hulpverlening aan gezinnen met meervoudige problematiek. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 25(3), 41–57. <https://doi.org/10.18352/jsi.494>

Gemeente Apeldoorn (2018). *Transformatieagenda Jeugd 2017*. Geraadpleegd op 27 april 2020 van https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/6143720/1/03_-_Transformatieagenda_Jeugd_2017_versie_16_januar

Gemeente Apeldoorn (2019a), *MBP 2020-2023*. Geraadpleegd op 26 maart 2020 van <https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/8009713/1>

Gemeente Apeldoorn (2019b). *Projectplan Inhuis*. Geraadpleegd op 6 mei 2020 van interne documenten van Apeldoorn

Gemeente Apeldoorn (2019c), *Visie opgroeien en opvoeden & Gouden regels*. Geraadpleegd op 25 april 2020 van interne documenten van Apeldoorn

Gemeente Apeldoorn (2019d), *Voorjaarsnota 2019*. Geraadpleegd op 26 maart 2020 van <https://www.apeldoorn.nl/fl-politiek-beleid-financien-voorjaarsnota>

Gemeente Apeldoorn (2020a) *Ambities & Speerpunten*. Geraadpleegd op 27 maart 2020, van <https://apeldoorn.begroting-2020.nl/p25894/ambities-speerpunten>

Gemeente Apeldoorn (2020b), *Passend onderwijs en jeugdhulp rondom een leerling verbinden*. Geraadpleegd op 27 maart 2020, van <https://apeldoorn.begroting-2020.nl/p26436/1-2-passend-onderwijs-en-jeugdhulp-rondom-een-leerling-verbinden>

Gemeente Apeldoorn (z.d.-a). *Fysieke en mentale ontwikkeling van kinderen preventief volgen en bevorderen*. (z.d.). Geraadpleegd op 28 maart 2020, van <https://apeldoorn.begroting-2020.nl/p26439/2-1-fysieke-en-mentale-ontwikkeling-van-kinderen-preventief-volgen-en-bevorderen>

Gemeente Apeldoorn (z.d.-b), *Organisatie Apeldoorn*. (z.d.). Geraadpleegd op 12 april 2020, van https://www.apeldoorn.nl/bestuur_organisatie.html

Gemeente Apeldoorn (z.d.-c) *UITVOERINGSAGENDA SAMEN055*. Geraadpleegd van https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/8236732/1/Uitvoeringsagenda_Samen055

Gemeente Hoogeveen. (2018). *Welzijn, Zorg & Ondersteuning*. Geraadpleegd van <http://www.themanieuws.nl/app/publication/SDH181/5811>

Gemeente Hoogeveen. (2017). *Nota Jeugdhulp 2017-2020*. Geraadpleegd op 26 maart van <https://www.hoogeveen.nl/beleid-en-visies/nota-jeugdhulp>

Gemeente Hoogeveen. (2019). *Voortgangsrapportage; inzake uitvoeringsplan nota jeugdhulp 2017-2020*. Geraadpleegd op 10 maart van <https://www.hoogeveen.nl/beleid-en-visies/nota-jeugdhulp>

Gemeente Hoogeveen. (z.d.). *Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen - Gemeente Hoogeveen*. Geraadpleegd op 1 juni 2020, van <https://www.hoogeveen.nl/organisatie/samenwerkingsorganisatie-de-wolden-hoogeveen>

Hans, E. W., van Houdenhoven, M., & Hulshof, P. J. H. (2011). *Handbook of Healthcare System Scheduling* (2012de editie). https://doi.org/10.1007/978-1-4614-1734-7_12

Hilhorst, J., Reurslag, E. C., & Hoogsteder, M. H. H. (2019). De jeugdarts en gemeente in transitie. *Tijdschrift Voor Gezondheidswetenschappen*, 97(651), 109–115. <https://doi.org/10.1007/s12508-019-00240-z>

Home-start (z.d.). *Home-Start Apeldoorn +*. Geraadpleegd op 6 mei 2020, van <https://www.home-start.nl/apeldoornplus/home>

Humanitas (z.d.). *InHuis*. Geraadpleegd op 6 mei 2020, van <https://www.humanitas.nl/afdeling/apeldoorn/wat-we-doen/inhuis/>

Jeugdhulp Zuid-Drenthe. (2020). *Handboek Jeugdhulp* (7). Geraadpleegd op 24 april van interne documenten Gemeente Hoogeveen

Jonker, J. (2019, 21 maart). *Governance, de definitie en de toepassing*. Geraadpleegd op 27 mei 2020, van <https://www.managementimpact.nl/artikel/governance-de-definitie-en-de-toepassing/>

Kann-Weedage, D., Zoon, M., Addink, A., van Boven, J., Berger, M., & de Wilde, E. J. (2016). *Aantal en kosten van multiprobleemgezinnen in Almelo*. Geraadpleegd van <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Rapport-Aantal-en-kosten-van-multiprobleemgezinnen-in-Almelo.pdf>

KPMG. (2019). *Rapport Financiële beheersing Jeugdhulp*. Geraadpleegd op 28 maart 2020 van <https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/7471061/1>

Markensteijn, P. (2019, 30 juni). *Sturing*. Geraadpleegd op 29 mei 2020, van <http://www.markensteijn.com/index.php/management/116-sturing>

Mehciz, M. (2016). *Attributie, mandaat en delegatie*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/20160203-attributie-mandaat-en-delegatie.pdf>

Ministerie van Algemene Zaken. (2013, 1 juli). Kamerstuk: Memorie van toelichting bij de Jeugdwet. Geraadpleegd op 11 mei 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). *Programma Zorg voor de Jeugd*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>

Mulder, P. (2019, 9 september). *Simons Levers of Control: een strategie- en management tool*. Geraadpleegd op 30 april 2020, van <https://www.toolshero.nl/strategie/simons-levers-of-control-model/>

NCJ (2018). *Doen wat werkt! Video-hometraining (VHT) en Video-interactiebegeleiding (VIB)*. Geraadpleegd op 7 mei 2020, van <https://www.ncj.nl/actueel/nieuws/artikel/doen-wat-werkt-video-hometraining-vht-en-video-interactiebegeleiding-vib>

NJI. (z.d.). *Hoe verbind je school en wijk? - Verbinding onderwijs en jeugdhulp | NJi*. Geraadpleegd op 1 juni 2020, van <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Verbinding-onderwijs-en-jeugdhulp/School-en-wijkteam/hoe-verbind-je-school-en-wijk>

OTD, & PDSP. (2014, 1 juli). *Inrichtingspakket voor gemeenten - Sturing en bekostiging gereed per 1 januari 2015*. Geraadpleegd op 29 april 2020, van <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2014/20140728-inrichtingspakket.pdf>

Over Hoogeveen - Gemeente Hoogeveen. (z.d.). Geraadpleegd op 4 april 2020, van <https://www.hoogeveen.nl/organisatie/over-hoogeveen>

Peeters, C., Batterink, M., Schumacher, G., & Tazelaar, P. (2019). *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/24/benchmarkanalyse-uitgaven-jeugdhulp-in-26-gemeenten>

Platform31. (2020, 23 januari). *Sturing in de jeugdzorg? Het kan! Het kan!* Geraadpleegd op 29 april 2020, van <https://www.platform31.nl/nieuws/sturing-in-de-jeugdzorg-het-kan#.XimhvZl2nmk.linkedin>

Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer. (2019). *Doeltreffendheid Samenwerking Jeugdhulp*. Geraadpleegd van https://www.medemblik.nl/fileadmin/Medemblik/website/Documenten/Rekenkamercommissie/2019_Doeltreffendheid_samenwerking_Jeugdhulp_-_Medemblik.pdf

SBC Hoogeveen. (2019). *'n Sterke basis voor kinderen en jongeren in Hoogeveen. Dat doen we gewoon samen! Inzichten en aanbevelingen project doorontwikkeling jeugdhulp*. Geraadpleegd op 5 maart 2020 van interne documenten Gemeente Hoogeveen

Stimenz (z.d.). *Hfftig*. Geraadpleegd op 6 mei 2020, van <https://stimenz.nl/wat-doen-we/projecten/hfftig/>

Swaen, B. (2019, 15 januari). Validiteit en betrouwbaarheid vaststellen in je scriptie. Geraadpleegd op 4 juni 2020, van <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/validiteit-en-betrouwbaarheid-vaststellen-scriptie/>

Torenvlied, R., Akkerman, A., Meier, K. J., & O'Toole, L. J., Jr. (2013). The Multiple Dimensions of Managerial Networking. *The American Review of Public Administration*, 43(3), 251–272. <https://doi.org/10.1177/0275074012440497>

Uitgangspunten. (z.d.). Geraadpleegd op 14 mei 2020, van <https://www.icanederland.nl/uitgangspunten>

Van Goor, R., & Naber, P. (2016). Wijkteams jeugd en gezin: Hoe teams werken, leren en ontwikkelen integreren in de dagelijkse praktijk. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 25(1), 4–27. <https://doi.org/10.18352/jsi.475>

van Rijswijck, H., & van der Sterre, P. (2010). *Logistiek tussen de bedrijven door* (1st ed.). Zeist, Nederland: Kerckebosch.

van Yperen, T., de wilde, E. J., de Wildschut, M., Keuzenkamp, S., & de Jager, M. (2017). *Outcome sturing in de jeugdhulp*. Geraadpleegd van <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Outcome-sturing-in-de-jeugdhulp.pdf>

VNG, & VWS. (2014). *Handreiking: Sturing en bekostiging van de tweedelij*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2014/20140317-handreiking-sturing-en-bekostiging-2e-lijn.pdf>

VNG. (z.d.). *Kaart van 42 jeugdregio's*. Geraadpleegd op 14 mei 2020, van <https://vng.nl/publicaties/kaart-van-42-jeugdregios>

Ysa, T., Sierra, V., & Esteve, M. (2014). Determinants of network outcomes: the impact of management strategies. *Public Administration*, 92(3), 636–655. <https://doi.org/10.1111/padm.12076>

ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe (2019). *REGIE EN ZORGCOÖRDINATIE; DOEN WAT NODIG IS VOLGENS 1 PLAN*. Geraadpleegd op 29 april van https://www.zorgregiomijov.nl/images/Documenten/Regie_en_zorgco%C3%B6rdinatie_doen_wat_nodig_1_volgens_1_plan_versie1.6-webversie-zorgaanbieders.pdf

ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe (z.d.-a) *Achtergrondinformatie bij budgetplafonds*. (z.d.). Geraadpleegd op 21 april 2020, van <https://www.zorgregiomijov.nl/aanbieders/budgetplafonds-jeugdhulp/439-achtergrondinformatie-bij-budgetplafonds>

ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe (z.d.-b) *Home - ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe*. (z.d.). Geraadpleegd op 8 april 2020, van <https://www.zorgregiomijov.nl/>

ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe (z.d.-c) *Verwijsindex*. Geraadpleegd op 6 april 2020, van <https://www.zorgregiomijov.nl/aanbieders/verwijsindex>

9.2 Verwijzing interviews

In de tekst wordt verwezen naar de interviews met blokhaken naar de respondenten die hieronder zijn aangegeven. Wij hebben de interviews geanonimiseerd. Respondent 1 t/m 10 zijn afkomstig van gemeente Apeldoorn, respondenten 11 t/m 18 zijn afkomstig van gemeente Hoogeveen.

Respondent	Gemeente	Datum	Soort
[1]	Apeldoorn	20-04	Persoonlijke communicatie
[2]	Apeldoorn	23-04	Persoonlijke communicatie
[3]	Apeldoorn	29-04	Persoonlijke communicatie

[4]	Apeldoorn	29-04	Persoonlijke communicatie
[5]	Apeldoorn	01-05	Persoonlijke communicatie
[6]	Apeldoorn	07-05	Persoonlijke communicatie
[7]	Apeldoorn	12-05	Persoonlijke communicatie
[8]	Apeldoorn	12-05	Persoonlijke communicatie
[9]	Apeldoorn	25-05	Persoonlijke communicatie
[10]	Apeldoorn	25-05	Persoonlijke communicatie
[11]	Hoogeveen	31-03	Persoonlijke communicatie
[12]	Hoogeveen	09-04	Persoonlijke communicatie
[13]	Hoogeveen	09-04	Schriftelijk
[13]	Hoogeveen	30-04 14-05 28-05	Persoonlijke communicatie
[14]	Hoogeveen	06-05	Persoonlijke communicatie
[15]	Hoogeveen	15-05	Persoonlijke communicatie
[16]	Hoogeveen	07-05	Persoonlijke communicatie
[17]	Hoogeveen	15-05	Persoonlijke communicatie
[18]	Hoogeveen	25-03	Persoonlijke communicatie

		12-05	
--	--	-------	--

10 Bijlage

Bijlage A: Interviewschema's Apeldoorn

Respondent 1

Onderwerp	Vragen
Persoonsgegevens	Wat is uw functie binnen de gemeente? Wat houdt deze functie precies in? Wat is uw rol binnen de jeugdhulp?
Ketenprocesse n	Wat is de plaats in de keten van jullie afdeling? Op welke manier werken jullie samen met andere gemeenten?
Kwaliteit	Hoe wordt de kwaliteit van de toegang gewaarborgd? Op welke manier wordt ervoor gezorgd dat de cliënt privacy behoudt? Stellen jullie eisen aan de kwaliteit van de zorg die jullie bieden? Zijn er richtlijnen of protocollen voor de kwaliteitswaarboring? Is er een bepaalde norm waarmee wordt vergeleken? Vergelijken jullie het ook met andere gemeenten? Welke belangrijke verbeteringen zijn er al gedaan m.b.t. de toegang? In hoeverre worden de doelstellingen behaald?
Rol van gemeente	Op welke manier wordt er toezicht gehouden op jullie werkzaamheden?
Contact CJG	Waarover hebben jullie contact met het CJG? Hoe verloopt de samenwerking met het CJG? Op welke manier hebben jullie gezag over de kwaliteit van het CJG? Komt het wel eens voor dat jullie informatie missen vanuit het CJG of dat er iemand bij de verkeerde hulp wordt geplaatst? Hoe gaan jullie daar mee om?
Afsluiting	Welke knelpunten ervaart u? Waar bent u trots op?

	Zijn er nog onderwerpen niet aan bod gekomen of dingen niet gezegd die u graag kwijt wil? Stel dat we nog vragen hebben, zouden we dan nogmaals contact met u op mogen nemen?
--	---

Respondent 2

Onderwerp	Vragen
Functieomschrijving	Wat zijn uw werkzaamheden? Door wie wordt u aangestuurd? Heeft u altijd bij gemeente Apeldoorn gewerkt?
Visie	Wat is uw visie/doel bij uw werkzaamheden?
Doelen jeugdhulp gemeente Apeldoorn	Ik wil graag ingaan op de verschillende doelen van de gemeente Apeldoorn zoals De verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp versterken Normaliseren Voorzieningen bieden voor het bevorderen voor het zelfstandig functioneren van jeugdigen Hierbij ben ik benieuwd in hoeverre er bij de inkoop/contracteren rekening gehouden wordt met deze doelen? Hoe wordt hier invulling aan gegeven? Los van financiële en juridische sturing.
Doelstellingen Jeugdwet	Heeft u invloed op hoe de doelstellingen vanuit de Jeugdwet worden gerealiseerd binnen de gemeente?
Inkoop	Heeft u invloed op eisen die gesteld worden aan zorginstellingen? Is er ruimte om tussendoor 'extra' inkoop te doen? Hoe verloopt de controle van de gestelde eisen? De toegang verloopt via subsidiëring en de hulpverlening via inkoop. Wat is de reden hiervoor? Met hoeveel aanbieders heeft de gemeente Apeldoorn te maken? Zijn dit vooral algemene of individuele voorzieningen?

CJG	Wat houdt precies uw verbinding met de toegang tot het CJG in?
Budgetplafonds en beleid	Zijn de budgetplafonds ingevoerd met als doel de zorgvraag terug te dringen? Draagt het invoeren van de budgetplafonds bij aan het realiseren van de doelstellingen? Zorgt dit niet juist voor langere wachttijden en dergelijke? In hoeverre heeft u te maken met de andere gemeenten binnen de regio Midden IJssel-Oost Veluwe? Hoe zijn de eisen vastgesteld binnen dit regionale inkoopbeleid?
Prestatie	Ervaart u knelpunten/problemen wat betreft uw werkzaamheden?
Afsluiting	Heeft u nog aanvullingen? Wilt u nog iets toevoegen? Mogen we nog contact opnemen wanneer wij later nog vragen hebben?

Respondent 3

Onderwerp	Vragen
Persoonsgegevens/ info gemeente	Wat houdt uw functie binnen de precies in? Zou jullie functie vergeleken kunnen worden met een zorgverkoper?
Rol van Accountmanager	Wat is uw rol binnen de jeugdhulp? Wat zijn uw werkzaamheden? Waarom is de rol van een strategisch accountmanager zo belangrijk bij de jeugdhulp? Zijn jullie ook bezig om subsidie aan te vragen of uit te delen voor bijvoorbeeld projecten ter ondersteuning van de jeugdhulp? (Denk aan preventie voor scholen)

Richtlijnen	Er zijn natuurlijk veel richtlijnen, kaders, budgetten vanuit de overheid waar Apeldoorn zich aan moet houden wat betreft de jeugdhulp. Is er voor u ook ruimte om zelf sturing te geven wat betreft de inkoop en contracteren?
Samenwerking	In hoeverre heeft u samenwerking met het CJG of wijkteams? Welke relatie hebben jullie tot contractmanagers? Op welke manier hebben jullie sturing op contractmanagers? Door wie worden jullie aangestuurd? Hoe ervaar je de samenwerking? Op welke manier wordt er gestuurd op de inhoud? Raamwerkovereenkomst
Afsluiting	Welke knelpunten ervaart u? Waar bent u trots op? Zijn er nog onderwerpen niet aan bod gekomen of dingen niet gezegd die u graag kwijt wil? Stel dat we nog vragen hebben, zouden we dan nogmaals contact met u op mogen nemen?

Respondent 4

Onderwerp	Vragen
Functiebeschrijving	Wat is uw rol als beleidsadviseur binnen de jeugdhulp? Bent u specifiek betrokken bij de toegang van de jeugdhulp? Wat zijn uw werkzaamheden? Wie stuurt u aan, en door wie wordt u aangestuurd?
Visie	Wat is bij uw werkzaamheden de visie?
Beleid	In hoeverre is er (op korte termijn) ruimte voor aanpassingen van het beleid? Wanneer wordt het beleid aangepast? Krijgt u persoonlijk signalen vanuit het veld? Van wie komen die signalen?

	Hoe gaan jullie bezig met oplossingen? Heeft het samenwerkingsverband binnen regio Midden IJssel-Oost Veluwe invloed op het beleid van gemeente Apeldoorn? Hoe wordt ervoor gezorgd dat het beleid daadwerkelijk uitgevoerd wordt?
Samenwerking	Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen in de keten?
Doelstellingen	Hoe sturen jullie op de doelstellingen die vanuit de Jeugdwet in jullie visie zijn opgenomen? Wie is er verantwoordelijk voor het realiseren van deze doelstellingen? Wat is uw rol hierbij? Wordt bij het realiseren van de doelen ook het onderwijs ingezet? Op welke wijze proberen jullie de regie zoveel mogelijk bij het gezin zelf te houden? Geeft het programma CJG4Kracht invulling aan de doelstelling van de integrale hulp? Zijn er pilots/methodieken die invulling geven aan de doelstelling wat betreft de eigen kracht benutten? Zijn er pilots/methodieken die invulling geven aan de doelstelling wat betreft demedicaliseren? Zijn de voorzieningen voor ouders en jeugdigen goed vindbaar? Op welke manier hebben jullie controle over de uitvoering van de doelstellingen?
Prestatie	Wanneer vindt u, dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Werkt u volgens een bepaalde norm? Ervaart u knelpunten bij het bereiken van uw doel? Waar bent u het meest trots op? Heeft u nog aanvullingen?

Respondent 5

Onderwerp	Vragen
-----------	--------

Introductie	Wat zijn uw werkzaamheden? Op welke manier bent u betrokken bij de toegang tot de jeugdhulp? In hoeverre is het CJG een zelfstandig orgaan?
Visie en missie	Wat is bij uw werkzaamheden de visie? Op welke manier voeg je waarde toe aan het proces?
Toegang	Welke stappen worden er genomen vanaf het moment van een melding tot en met het afgeven van een beschikking? Wie is er verantwoordelijk voor welke stap? Wie neemt de rol van regiemanager op zich? Wie is de indicatiesteller? (Aanvragen Jeugdhulp en Bureaudienst?) Wanneer is er sprake van enkelvoudige problematiek en wanneer meervoudige problematiek? Wat is de gemiddelde tijdsduur van het afgeven van een beschikking? Zijn er bij het CJG in Apeldoorn ook richtlijnen voor het afgeven van beschikkingen, in bijvoorbeeld de vorm van verschillende interventieniveaus? Wanneer wordt het MDO ingezet? In hoeverre wordt het afgeven van een beschikking afgestemd met een collega? Wordt er bij het CJG ook door meerdere personen naar dezelfde casus gekeken volgens het 4-ogen principe?
Kwaliteit	Op welke manier bent u verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoer? Hoe wordt deze kwaliteit gemonitord?
Doelstellingen Jeugdwet	Op welke manier bent u als staffunctionaris betrokken bij de doelen die gesteld zijn van de jeugdwet in het algemeen? Zijn er doelstellingen van het CJG waar u in bijdraagt? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald? Op welke manier stuurt de gemeente het CJG op de doelstellingen van de jeugdhulp? Is er voor het CJG ook ruimte om zelf invulling te geven aan het bereiken van de doelen die door de gemeente gesteld zijn?

	In hoeverre komen de doelen van het CJG en de gemeente met elkaar overeen?
Samenwerking	Hoe ervaart u de samenwerking met de gemeente? Hoe ervaart u de samenwerking met de zorgregio? Op welke manier heeft de gemeente invloed op de werkwijze van het CJG? Hoe ervaart u de samenwerking met het wijkteam?
Prestatie	Wanneer vindt u dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Welke knelpunten ervaart u binnen uw werkgebied met relatie tot de toegang tot de jeugdhulp? Waar bent u trots op met relatie tot de toegang tot de jeugdhulp? Zijn er nog onderwerpen niet aan bod gekomen of dingen niet gezegd die u graag kwijt wil? Stel dat we nog vragen hebben, zouden we dan nogmaals contact met u op mogen nemen?

Respondent 6

Onderwerp	Vragen
Introductie	Wat zijn uw werkzaamheden? Op welke manier bent u betrokken bij de toegang tot de jeugdhulp? Wie stuurt u aan en door wie wordt u aangestuurd?
Beleid	Wie zijn er betrokken bij het schrijven van het beleid en wat zijn hun taken? Hoe komt het beleid van de jeugdhulp tot stand? Welke richtlijnen en normen worden er gebruikt?

	Hoe wordt het beleid getoetst?
Visie en missie	Wat is de visie en de missie bij de toegang tot de jeugdhulp? Hoe is deze tot stand gekomen? Op welke manier wordt er waarde toegevoegd aan het proces?
Richtlijnen	In hoeverre is er ruimte voor eigen invulling van beleid?
Doelen	Op welke manier bent u als wethouder betrokken bij de doelen die gesteld zijn van de jeugdwet in het algemeen? Hoe wordt er invulling gegeven aan de doelen? Op welke manier wordt er gestuurd op de doelen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald?
Prestatie	Op welke manier bent u verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoer? Hoe wordt deze kwaliteit van de prestatie gemonitord?
Samenwerking	Hoe ervaart u de samenwerking met uw collega's wat betreft de toegang tot de jeugdhulp? In hoeverre wordt er regionaal samengewerkt?
Afsluiting	Welke knelpunten ervaart u binnen uw werkgebied met relatie tot de toegang tot de jeugdhulp? Waar bent u trots op met relatie tot de toegang tot de jeugdhulp? Zijn er nog onderwerpen niet aan bod gekomen of dingen niet gezegd die u graag kwijt wil? Stel dat we nog vragen hebben, zouden we dan nogmaals contact met u op mogen nemen?

Respondent 7

Onderwerp	Vragen
-----------	--------

Introductie	Wat zijn uw werkzaamheden als bestuurder van het CJG? Heeft u altijd voor het CJG Apeldoorn gewerkt, of ook voor andere gemeenten? Wie stuurt u aan en door wie wordt u aangestuurd? Hoe ziet de organisatiestructuur eruit? Wat zijn de verschillende teams? Wat zijn de functies van deze teams
Waardepropositie	Wat is bij uw werkzaamheden de visie? Wat is jullie missie?
Toegang jeugdhulp	Zijn er duidelijke stappen te identificeren in het toegangsproces? Wie is de indicatiesteller? Wie zijn jullie partners in het voorliggend veld? Hoe komt de aanvraag bij de indicatiesteller terecht? Geeft uiteindelijk de gemeente de beschikking af?
Doelstellingen gemeente en CJG	Op welke manier bent u betrokken bij de doelen van de Jeugdwet? Op welke manier wordt er gestuurd op deze doelstellingen? Hoe wordt er invulling gegeven aan het meer benutten van de eigen kracht en omgeving van het kind? Zijn er naast CJG4Kracht nog andere methodieken die hiervoor worden ingezet? Hoe wordt er voor demedicalisatie gezorgd? Voeren professionals het gesprek in plaats van medicatie voorschrijven? Hoe geven jullie hen dit mee? Op welke manier proberen jullie te normaliseren? Hoe wordt invulling gegeven aan meer integrale hulpverlening? Draagt de Verwijsindex hieraan bij? Op welke wijze wordt er meer ruimte voor jeugdprofessionals gecreëerd? Wat zijn pilots/programma's/methodieken die hiervoor worden ingezet? Hoelang duurt het om zo'n programma in te zetten?

	Hoelang duurt het voordat dit ingebed is?
Richtlijnen	Er zijn natuurlijk veel wetten, richtlijnen en kaders vanuit de overheid en de gemeente, waar het CJG zich aan moet houden. Is er voor het CJG ook ruimte om zelf invulling te geven aan het bereiken van de doelen?
Samenwerking	In hoeverre is het CJG een zelfstandig orgaan? Hoe ervaart u de samenwerking met de gemeente? Op welke manier heeft de gemeente invloed op de werkwijze van het CJG? Maakt de grootte van de gemeente uit wat betreft de samenwerking? Heeft de opdeling in vier CJG's invloed op de samenwerking? Zijn er al locaties van Samen055 gerealiseerd?
Prestatie	Wanneer vindt u, dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Zijn er dingen die u hierin belemmeren? Waar bent u trots op? Heeft u nog aanvullingen?

Respondent 8

Onderwerp	Vragen
Introductie	Wat zijn uw werkzaamheden als stafverpleegkundige? Op welke manier bent u betrokken bij de toegang tot de jeugdhulp? Wie stuurt u aan en door wie wordt u aangestuurd?
Visie en missie	Wat zijn bij uw werkzaamheden de visie en de missie? Hoe zijn deze tot stand gekomen?
Proces toegang	Welke pedagogen teams zijn er binnen het CJG? Wat zijn de stappen in het proces van melding tot besluit/beschikking? Wie is de indicatiesteller? Welke standaard wordt hiervoor gevolgd? Met wat voor gevallen heeft u te maken? Wie zijn jullie partners in het voorliggend veld? Op welke manier zijn de schoolmaatschappelijk werkers betrokken? Wie zitten er allemaal in het kernteam? Via welke routes kan een aanvraag verlopen? Wordt het MDO wel is ingezet?

Doelstellingen	Op welke manier bent u betrokken bij de sturing op de doelen van de Jeugdwet? Op welke manier wordt er gestuurd op deze doelstellingen? Hoe wordt er invulling gegeven aan het meer benutten van de eigen kracht en omgeving van het kind? In hoeverre nemen zorgprofessionals dit mee? Hoe wordt er voor demedicalisatie gezorgd? Voeren professionals het gesprek in plaats van medicatie voorschrijven? Op welke manier proberen jullie te normaliseren? Heeft u zicht op wat er in het gesprek tussen professional en cliënt wordt gevoerd? Hoe wordt invulling gegeven aan meer integrale hulpverlening? Hoe draagt de Verwijsindex bij aan deze doelstelling? Werkt het werken met de Verwijsindex goed? Op welke wijze wordt er meer ruimte voor jeugdprofessionals gecreëerd? Wat zijn pilots/programma's/methodieken die hiervoor worden ingezet? Hoelang duurt het om zo'n programma in te zetten? Hoelang duurt het voordat dit ingebed is?
Beleid	Op welke manier bent u betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid? Hoe komt dit beleid tot stand? Hoe wordt dit beleid doorgevoerd?
Kwaliteitswaarboring	Hoe wordt de kwaliteit gewaarborgd? Hoe wordt dit gemonitord? Wat wordt er met deze informatie gedaan? Wat is een voorbeeld van een aanpassing op basis van een kwaliteitscontrole? Hoe wordt zo'n aanpassing ingevoerd?

Samenwerking	In hoeverre heeft de gemeente invloed op de werkwijze van het CJG? In hoeverre is het samenwerkingsverband met de zorgregio van invloed op uw werkzaamheden? In hoeverre heeft de opdeling in vier CJG's invloed op uw werkzaamheden? Wat is de reden voor deze opdeling? Wat vindt u van het open stelsel in Apeldoorn?
Prestatie	Wanneer vindt u dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Welke knelpunten ervaart u binnen uw werkgebied met relatie tot de toegang tot de jeugdhulp? Waar bent u het meest trots op?

Respondent 9 - Jessica Hoogeland

Topic	Vragen
Gemeente Apeldoorn	Uit welke functies bestaat het Team Jeugd & Onderwijs? Kan je de organisatiestructuur schetsen m.b.t. jeugdhulp (Organogram)?
Missie	Wat is de missie van de gemeente wat betreft de jeugdhulp? Hoe is deze tot stand gekomen?
Proces	Wanneer wordt het MDO ingezet?
Beleid	Hoe wordt het beleid van de overheid vertaald naar de gemeente?
Kwaliteitswaarborging	Hoe wordt de kwaliteit gewaarborgd?
Voorveld	Wat is de definitie van voorveld?

Respondent 10

Topic	Vragen
Functiebeschrijving	Wat houdt uw functie als interim strategisch adviseur in? Wat zijn uw werkzaamheden? Wat houdt het project kostenontwikkeling jeugdhulp in? Wie stuurt u aan, en door wie wordt u aangestuurd?
Missie en visie	Wat is bij uw werkzaamheden de missie? Wat is bij uw werkzaamheden de visie? Op basis waarvan bepaalt u de strategie wat betreft de jeugdhulp? In hoeverre spelen de doelstellingen van de Jeugdwet een rol in de strategie die wordt ontwikkeld?
Sturing	Op welke manier bent u betrokken bij het sturen op de doelstellingen van de Jeugdwet? Hoe stuurt gemeente Apeldoorn op deze doelstellingen? Hoe wordt er voor demedicalisatie gezorgd? Hoe wordt invulling gegeven aan meer integrale hulpverlening? Op welke wijze wordt er meer ruimte voor jeugdprofessionals gecreëerd? In hoeverre zijn de doelen van de gemeenten en van zorgaanbieders hetzelfde? Hoe wordt er controle op de sturing uitgevoerd? Wie is hier verantwoordelijk voor? Wat gebeurt er als de doelstellingen onvoldoende worden bereikt?
Samenwerking & kwaliteitswaarborging	Heeft de samenwerking binnen de zorgregio Midden IJssel-Oost Veluwe invloed op uw werkzaamheden? In hoeverre is het open stelsel van Apeldoorn een belemmering in jouw werkzaamheden? Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen in de keten waar u mee te maken heeft? In hoeverre heeft u te maken met de kwaliteitswaarborging van de jeugdhulp? Op welke wijze wordt de kwaliteit van de jeugdhulp gemonitord?

Prestatie	Wanneer vindt u, dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Waar bent u het meest trots op?
-----------	--

Bijlage B: Interviewschema's Hoogeveen

Respondent 11

Onderwerp	Vragen
Persoonsgegevens/ info gemeente	Wat is uw functie binnen het MDO? Wat houdt deze functie precies in? Hoelang bent u al werkzaam in deze functie? Hoeveel casussen komen er bij het MDO binnen op jaar basis? Voor hoeveel van deze casussen wordt er een passende hulp gevonden? Voor hoeveel van deze casussen wordt er geen passende hulp gevonden? En waar ligt dat dan aan?
Proces	Waar in de keten speelt het MDO zich af? (Na huisbezoek?) Is het MDO alleen betrokken bij jeugdhulp of ook bij andere vormen van zorg? Wanneer komt een casus bij het MDO terecht? Welke richtlijnen worden er gebruikt? Wordt elke casus apart besproken bij MDO of is dit algemeen? Wie zijn er betrokken bij het MDO? Wie van dit team richt zich op de inhoud en wie op het proces? Welke taken hebben deze mensen tijdens het MDO? Wat is de best passende zorg bij een casus? Hoe wordt dit getoetst? Zijn er hiervoor richtlijnen? Wanneer is een casus complex?
Beleid	Op welke manier is de gemeente betrokken bij MDO? In hoeverre is het MDO zelfstandig orgaan? Op welke manier heeft de gemeente er invloed op wat er bij het MDO gebeurt/ besproken wordt/ wordt beslist? Wat gebeurt er als het team het niet eens met elkaar kan worden over een plan? Zijn er onderlinge verschillen in zeggenschap? Zo ja, wat zijn deze verschillen?

Prestatie	Hoe loopt dit proces? Wat zijn positieve punten en waar liggen er mogelijke knelpunten?
-----------	--

Respondent 12

Onderwerp	Vragen
Persoonsgegevens	Voor welke organisatie werkt u? Wat is uw taak binnen de jeugdhulp? In hoeverre heeft de gemeente invloed op jouw werkzaamheden? Wat vindt jij hiervan?
Voorveld	Wie werken er in het voorveld van de jeugdhulp?
Richtlijnen en methoden	Welke methoden en technieken past een hulpverlener toe tijdens de gesprekken met de cliënt? Welke richtlijnen worden er gevolgd? Welke vragenlijsten worden er gebruikt? En wat houden deze in? Wie doet het huisbezoek? Wat is het “erbij-haal-model”? In hoeverre wordt hier gebruik van gemaakt?
Kwaliteitswaarboring	Waarin worden de medewerkers getraind? Hoe zien die trainingen eruit? Hoe wordt ervoor gezorgd dat er een gelijkwaardige werkrelatie ontstaat met de cliënt? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de hulpverlener transparant kan handelen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de cliënt zich open geeft? Hoe wordt er een open cultuur gecreëerd? Hoe wordt het werk geëvalueerd? Op wat van manier wordt er gevraagd om feedback van cliënten? Hoe wordt onnodige zorg voorkomen? En wat van rol spelen jullie hierin?

Prestatie	Tegen welke dingen loopt u op tijdens je dagelijkse werkzaamheden? Knelpunten? Waar bent u trots op?
Afsluiting	Wilt u nog iets kwijt over dit onderwerp wat nog niet aan bod is gekomen tijdens dit gesprek? Als ik nog vragen heb naar aanleiding van die gesprek, zou ik die dan mogen mailen?

Respondent 13

Onderwerp	Vragen
Persoonsgegevens	Wat is uw functie binnen de gemeente? Wat houdt deze functie precies in? Wat is uw rol binnen de jeugdhulp? Hoelang bent u al werkzaam in deze functie?
Ketenproces	Wat zijn de keten onderdelen? Wat is de gemiddelde tijdsduur van de keten? Werken jullie volgens een bepaalde norm? Is er een standaard waar jullie mee vergelijken? Waar in de keten ervaart u knelpunten?
Huisbezoek	Welke mensen komt een gezin in deze fase tegen? Wat is de rol van de betrokkenen? In welke gevallen komt er een huisbezoek? Wat is het doel van het huisbezoek? Hoe gaat zo'n huisbezoek? Welke vragen worden er gesteld? Waar wordt er op gelet?
Plan maken	Welke mensen zijn betrokken bij het maken van een plan?

	Wat is de rol van de betrokkenen? Wat het is het doel van een plan maken? Hoe komt zo'n plan tot stand? Waar letten ze op bij het maken van een plan? Zijn hier richtlijnen voor? Wordt er in de praktijk afgeweken van het plan? Zo ja, waardoor komt dat? Is er een tussentijdse evaluatie van het plan? Zo ja, op welke punten wordt er geëvalueerd?
Toetsen/ afwegen	Welke mensen zijn betrokken bij de toetsing? Wat is de rol van de betrokkenen? Hoe wordt een plan getoetst? Waar wordt er op gelet? Zijn hier richtlijnen voor? In hoeverre spelen kosten een rol bij de toetsing van een plan?
Toekenning/af wijzing	Welke mensen zijn betrokken bij de toekenning? Wat is de rol van de betrokkenen? Hoe wordt er besloten om het plan toe te kennen of af te wijzen? Wat gebeurt er na afwijzing van een plan?

Respondent 14

Onderwerp	Vragen
Functiebeschrijving	Wat is uw rol binnen de jeugdhulp? En wat is uw rol specifiek binnen de toegang tot de jeugdhulp? Wat zijn uw werkzaamheden? Wie stuurt u aan, en door wie wordt u aangestuurd?
Waardepropositie	Wat is bij uw werkzaamheden de Missie? Wat is bij uw werkzaamheden de visie? Hoe zijn de missie en visie tot stand gekomen? Wat is jullie waardepropositie?

Beleid	Op welke wijze komt het beleid tot stand? In hoeverre is er (op korte termijn) ruimte voor aanpassingen van het beleid? Wanneer wordt het beleid aangepast? Heeft het samenwerkingsverband binnen regio Zuid-Drenthe invloed op het beleid van gemeente Hoogeveen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat het beleid daadwerkelijk uitgevoerd wordt?
Doelstellingen gemeente	De gemeente heeft verschillende doelstellingen zoals: • Jeugd de mogelijkheid geven om zich te ontwikkelen. • Professionalisering medewerkers in de hulpverlening. • Initiëren van ouder feedback op de hulpverlening. • Verbeteren van toegankelijkheid en bereikbaarheid bij niet spoedeisende situaties • Voorkomen en aanpakken van achterstanden. • Onnodige zorg voorkomen. Missen er nog belangrijke doelstellingen? Hoe wordt hier door de gemeente Hoogeveen invulling aan gegeven? Wat is uw rol hierin? Wie is er verantwoordelijk voor het realiseren van deze doelstellingen? Op welke manier hebben jullie controle over de uitvoering van de doelstellingen?
Doelstellingen Jeugdwet	Naast de gemeentelijke doelstellingen zijn er de overkoepelende doelstellingen van de jeugdwet zoals: • Meer de eigen kracht benutten • Minder snel medicatie voorschrijven, normaliseren, zorgvraag terugbrengen • Meer ruimte voor jeugdprofessionals Op welke manier wordt dit meegenomen binnen de gemeente Hoogeveen? Hoe wordt er op deze doelen gestuurd?

Prestatie	Werken jullie volgens een bepaalde norm? Wat is deze norm? Wat is het kwaliteitskader jeugd? Wanneer vindt u, dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Ervaart u knelpunten? Waar bent u het meest trots op?
-----------	---

Respondent 15 & 17

Onderwerp	Vragen
Introductie	Wat zijn uw werkzaamheden Wie stuurt u aan en door wie wordt u aangestuurd? In hoeverre is het CJG een zelfstandig orgaan?
Waardepropositie	Wat is de missie van het CJG? Wat is de visie van het CJG? Hoe is deze missie en visie tot stand gekomen? Wat is jullie waardepropositie?
Toegang jeugdhulp	Hoe wordt er een laagdrempelige toegang gecreëerd? De laagdrempelige toegang van het CJG kan er misschien ook voor zorgen voor een soort 'aanzuigende werking'. Hoe ziet u dit?
Doelstellingen Jeugdwet	Overkoepelende doelstellingen van de jeugdwet zijn onder andere: • Gebruik maken van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun sociale netwerk • Minder snel medicijnen voorschrijven en de zorgvraag terugbrengen; • Eerder (jeugd)hulp bieden op maat voor kwetsbare kinderen; • Samenhangende hulp voor gezinnen bieden: 1 gezin krijgt 1 plan met 1 regisseur; • Meer ruimte voor jeugdprofessionals en minder regeldruk bij hun werk. Op welke manier wordt hier door het CJG invulling aangegeven? Hoe wordt er op deze doelstellingen gestuurd?

	Wie is er verantwoordelijk voor de uitvoering/controle?
Doelstellingen gemeente en CJG	Doelstellingen van de gemeente Hoogeveen zijn: • Professionalisering van de medewerkers in de hulpverlening • Verbeteren van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het CJG bij niet spoedeisende situaties. Op welke manier wordt hier door het CJG invulling aangegeven? Wat zijn verder belangrijke doelstellingen wat betreft de jeugdhulp vanuit het CJG?
Richtlijnen	Er zijn natuurlijk veel wetten, richtlijnen en kaders vanuit de overheid en de gemeente, waar het CJG zich aan moet houden. In hoeverre zijn jullie afhankelijk hiervan? Is er voor het CJG ook ruimte om zelf invulling te geven aan het bereiken van de doelen?
Samenwerking	Hoe ervaart u de samenwerking met de gemeente? Op welke manier heeft de gemeente invloed op de werkwijze van het CJG? Denkt u dat de grootte van de gemeente van invloed is wat betreft de samenwerking? In hoeverre wordt in er in de gemeente Hoogeveen gewerkt met wijkteams? Welke taken liggen bij het wijkteam en welke bij het CJG? Hoe ervaar je de samenwerking met het wijkteam?
Prestatie	Wanneer vindt u, dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Wat vindt u belangrijk in uw werk?

	Ervaart u knelpunten? Waar bent u trots op?
--	---

Respondent 16

Onderwerp	Vragen
Functiebeschrijving	Wat is uw rol binnen de jeugdhulp? En wat is uw rol specifiek binnen de toegang tot de jeugdhulp? Wat zijn uw werkzaamheden? Wie stuurt u aan, en door wie wordt u aangestuurd?
Waardepropositie	Wat is de missie en visie van de jeugdhulp? Hoe zijn de missie en visie tot stand gekomen? Wat is jullie waardepropositie?
Doelstellingen Jeugdwet	Naast de gemeentelijke doelstellingen zijn er de overkoepelende doelstellingen van de jeugdwet zoals: • Meer de eigen kracht benutten • Minder snel medicatie voorschrijven, normaliseren, zorgvraag terugbrengen • Meer ruimte voor jeugdprofessionals Op welke manier wordt dit meegenomen binnen de gemeente Hoogeveen? Hoe wordt er op deze doelen gestuurd?

Doelstellingen Gemeente	De gemeente heeft verschillende doelstellingen zoals: • Jeugd de mogelijkheid geven om zich te ontwikkelen. • Professionalisering medewerkers in de hulpverlening. • Initiëren van ouder feedback op de hulpverlening. • Verbeteren van toegankelijkheid en bereikbaarheid bij niet spoedeisende situaties • Voorkomen en aanpakken van achterstanden. • Onnodige zorg voorkomen. • Zo thuis mogelijk • Voorkomen van symptoombestrijding. Missen er nog belangrijke doelstellingen? Hoe wordt hier door de gemeente Hoogeveen invulling aan gegeven? Wie is er verantwoordelijk voor het realiseren van deze doelstellingen? Op welke manier hebben jullie controle over de uitvoering van de doelstellingen?
Prestatie	Werken jullie volgens een bepaalde norm? Wat is deze norm? Wat is het kwaliteitskader jeugd? Wanneer vindt u, dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Ervaart u knelpunten? Waar bent u het meest trots op?

Respondent 18: 25-03

Onderwerpen	Vragen
Persoonsgegevens	Wat houdt uw functie binnen de gemeente precies in? Hoelang bent u al werkzaam in deze functie?

Beleid	Hoe komt het beleid van de jeugdhulp tot stand? Wie zijn erbij betrokken en wat zijn de taken? Welke richtlijnen worden er gebruikt? Is er ruimte in het budget voor verandering? In hoeverre spelen de kosten een rol in het tot stand brengen van het beleid? Hoe wordt er op doelstellingen gestuurd?
Gemeentelijk toegang	Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van de gemeentelijke toegang tot de jeugdhulp, wat zijn hier voordelen en nadelen van?
Prestatie	Hoe wordt het beleid getoetst? (Korte lijntjes?/ ouder feedback) Welke richtlijnen worden er gebruikt? Welke norm wordt er gebruikt? Welke variabelen worden er gebruikt om de prestatie van de jeugdhulp te analyseren? Op welk deel van de jeugdhulp bent u het meest trots? Waar binnen de jeugdhulp ziet u verbeterpunten?

Respondent 18; 12-05

Onderwerp	Vraag
Visie en missie	Wat is de missie van de jeugdhulp? Wat is de visie van de jeugdhulp? Wat zijn belangrijke waarden en normen in de jeugdhulp?
Doelen	Doelen jeugdwet: • Meer preventie, eigen verantwoordelijkheid, benutten eigen kracht en sociale netwerk van kinderen en ouder. • Kinderen en jongeren naar vermogen mee laten doen, door normaliseren, ontzorgen en niet onnodig medicaliseren. • Snellere jeugdhulp op maat, dicht bij huis om zo beroep op gespecialiseerde zorg te verminderen • Betere samenwerking: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur, door ontschotting van budgetten. • Meer ruimte voor professionals door terugdringen regeldruk Op welke manier bent u als wethouder betrokken bij de doelen die gesteld zijn van de jeugdwet in het algemeen? Hoe wordt er invulling gegeven aan de doelen? Op welke manier wordt er gestuurd op de doelen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald?
Prestatie	Op welke manier bent u verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoer? Hoe wordt deze kwaliteit van de prestatie gemonitord?
Samenwerking	Hoe ervaart u de samenwerking met uw collega's wat betreft de toegang tot de jeugdhulp? Hoe ervaart u de samenwerking met het CJG? Hoe brengt u de sturing vanuit de overheid over op de gemeentelijke sturing?

Afsluiting	Wanneer vindt u dat u uw werk goed kan doen/heeft gedaan? Wat vind je belangrijk in je werk? Zijn er nog onderwerpen niet aan bod gekomen of dingen niet gezegd die u graag kwijt wil? Stel dat we nog vragen hebben, zouden we dan nogmaals contact met u op mogen nemen?
-------------------	--

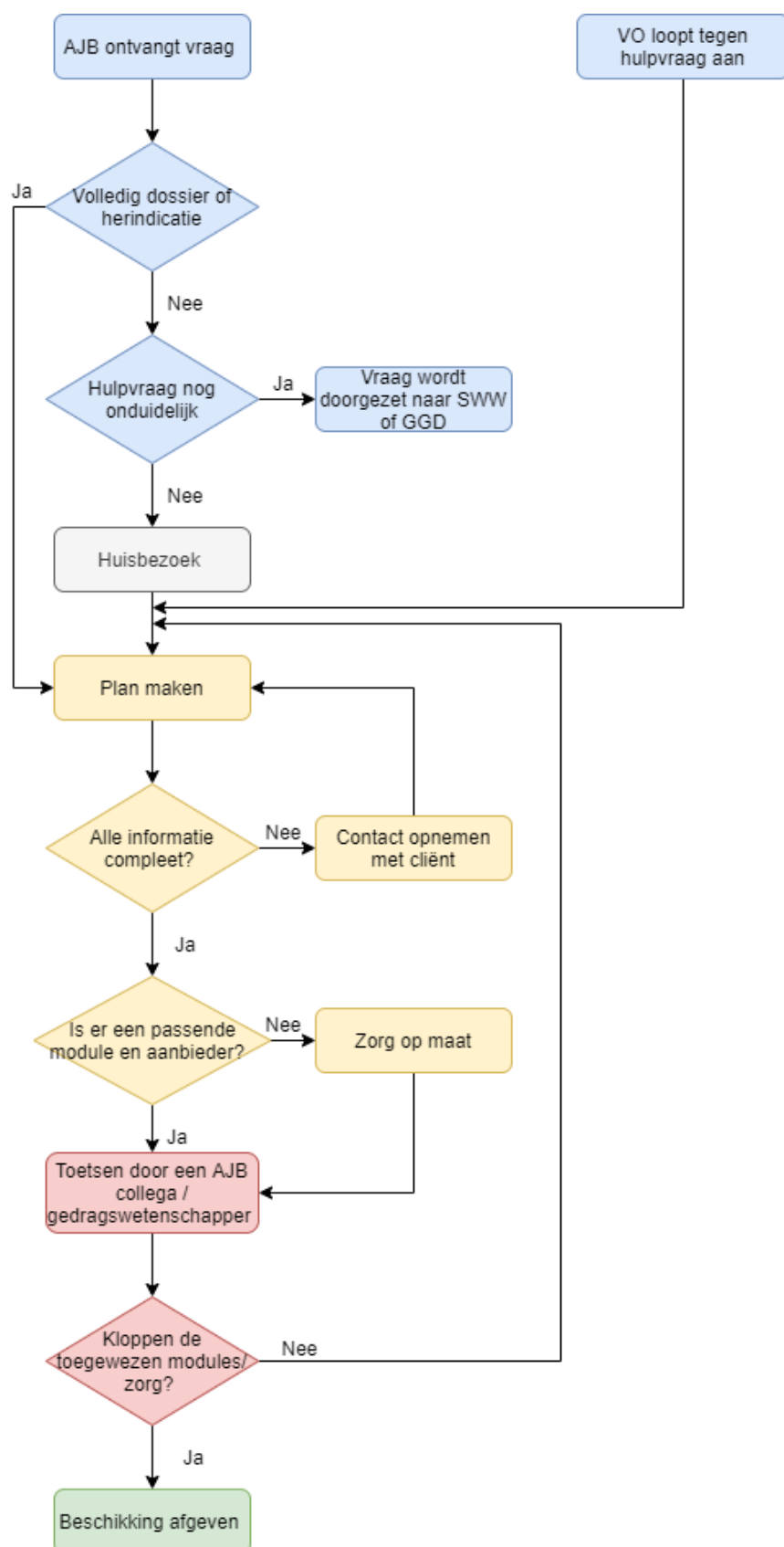
Bijlage C: Proces Hoogeveen

Route aanvraag jeugdhulp via AJB

Het AJB team ontvangt hulpvragen tijdens de bureaudienst (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018a). Op het moment dat de hulpvraag concreet en duidelijk is zal de AJB'er deze vraag oppakken [13]. Wanneer de vraag onduidelijk is, dan verwijst de AJB'er de hulpvraag naar het SWW of GGD afhankelijk van de leeftijd. De AJB'er is de indicatiesteller en begeleid gezinnen zelf niet.

Op het moment dat binnen een casus vanuit het team Veilig Opgroeien een aanvraag jeugdhulp gedaan moet worden, wordt er niet een AJB'er ingezet [13]. Dit omdat het voor het gezin verwarrend kan zijn. Tevens gaat dit tegen het principe 1G1P1A in. Het team Veilig Opgroeien volgt dan dezelfde route als de AJB'er.

Het team AJB en Veilig Opgroeien doorlopen de volgende route:



▲ Figuur 11: Aanvraag jeugdhulp via AJB of Veilig Opgroeien in de Gemeente Hoogeveen

Huisbezoek

Als er een aanvraag jeugdhulp wordt gedaan, wordt er in bijna alle gevallen een huisbezoek ingepland door de AJB'er [13]. Het doel van een huisbezoek is een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de situatie van het kind, gezin en diens omgeving om zo tot een hulpvraag te komen [11;12;13]. Hierbij worden hoofddoelen van de benodigde zorg SMART geformuleerd.

Op het moment dat een zorgaanbieder een aanvraag doet met een volledig dossier van het gezin bij de AJB'er of dat het gaat over een herindicatie, dan vindt een huisbezoek niet plaats [13]. De aanvraag zal dan telefonisch afgehandeld worden.

Bij het huisbezoek wordt er door de AJB'er een brede intake gedaan aan de hand van het basisformulier [13]. Het basisformulier is een hulpmiddel om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de situatie. Daarbij wordt er gelet op dat er zowel aandacht is voor de problemen als de krachten van het gezin (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018b). Vanuit alle gezinsleden en leefgebieden wordt er gekeken naar de problematiek en hoe dit tot elkaar verhoudt. Ook wordt er altijd een check gedaan op veiligheid. De AJB'er bespreekt tijdens dit huisbezoek met de ouders en het kind de gewenste situatie (Gemeente Hoogeveen, 2019) (Gemeente Hoogeveen, 2018).

Zorgplan opstellen

Het plan van aanpak wordt gemaakt samen met de jeugdige en ouders of verzorgers, het netwerk rond het gezin en de betrokken professionals (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018b). Het doel is om de best passende zorg vast te leggen [13]. Vervolgens is het aan de zorgaanbieder om dit plan, binnen hun eigen kaders, verder vorm te geven.

Naar aanleiding van de brede intake en het invullen van het basis formulier wordt er door middel van het handboek jeugdhulp, van jeugdhulp Zuid-Drenthe een plan gemaakt [13] (Jeugdhulp Zuid-Drenthe, 2020) In dit handboek staan alle zorgvormen die Hoogeveen binnen de jeugdhulp aanbiedt. Deze zorgvormen zijn opgedeeld in zorgmodules, zoals een module basis GGZ-behandeling en dagbesteding. Hierbij wordt er ook onderscheid gemaakt in de ernst en complexiteit van de situatie, ook wel interventieniveaus genoemd. Daarnaast staat er een overzicht van alle gecontracteerde zorgaanbieders per module. Hierbij wordt er gekeken naar de beste match waarbij de wensen en belangen van de ouders of jeugdigen in acht worden genomen, maar de hulpvraag is leidend. Op het moment dat er voor de hulpvraag geen passende aanbieder gevonden kan worden, dan is het mogelijk voor zorg op maat of een PGB [13]. De gemeente gaat dan een cliëntgebonden overeenkomst aan met de zorgaanbieder. Hiervoor legt de AJB'er contact met de afdeling "contractmanagement". Deze afdeling weet meer over zorgaanbieders, contracten en wat er allemaal kan of niet, dan een AJB'er.

Wanneer er hele intensieve zorg gevraagd wordt door de cliënt, bijvoorbeeld vijf dagen in de week acht uur persoonlijke begeleiding, dan wordt er kritisch gekeken naar de zorgvraag, waarbij de kosten ook een rol spelen [13]. Door de AJB'er wordt deze vraag mogelijk niet als passend ervaren omdat het niet in lijn is met de doelstellingen van de Jeugdwet, om zo zelfstandig mogelijk te blijven en het eigen netwerk te gebruiken. Er wordt dan samen met de ouders gesproken over de mogelijkheden.

Op het moment dat een jeugd hulpvraag erg complex is, kan er door de AJB'er ingeschat worden of er een uitvoeringscoördinator nodig is [13]. De uitvoeringscoördinator is iemand vanuit het voorveld die regie op zorg houdt. Wie dit is, is afhankelijk van de leeftijd van de jeugdige. Op deze manier is er bij complexe jeugdhulp vragen altijd iemand die contacten kan onderhouden met zowel de cliënt en gezin als de betrokken partijen (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018b). Op het moment dat ze er niet samen uitkomen dan zal de casus besproken worden in het casuïstiekoverleg of wordt er een procescoördinator ingeschakeld [15].

Toetsen en afwegen

De AJB'er dient het plan in ter toetsing, nadat de intake is geweest en het basisformulier is ingevuld [13]. Een collega AJB'er of gedragswetenschapper toetst het zorgplan op inhoud, dit volgens het 'vier ogen principe'. Het vier ogen principe houdt in dat het plan, gecontroleerd wordt door een andere collega. Er wordt gekeken of het plan overeenkomt met de brede intake, het basisformulier [13]. In het plan moet terug te lezen zijn welke zorg nodig wordt geacht en bij welke aanbieder. De toetser kijkt daarnaast of de voorgestelde zorg in lijn is met het handboek (Jeugdhulp Zuid-Drenthe, 2020).

Toekenning of afwijzing

Na het akkoord van de toetser wordt de beschikking verder verwerkt [13]. Binnen acht weken moet de aanvraag worden afgehandeld. De tijd voordat de hulpverlening kan starten is afhankelijk van de wachtlijsten die zorgaanbieders hebben.

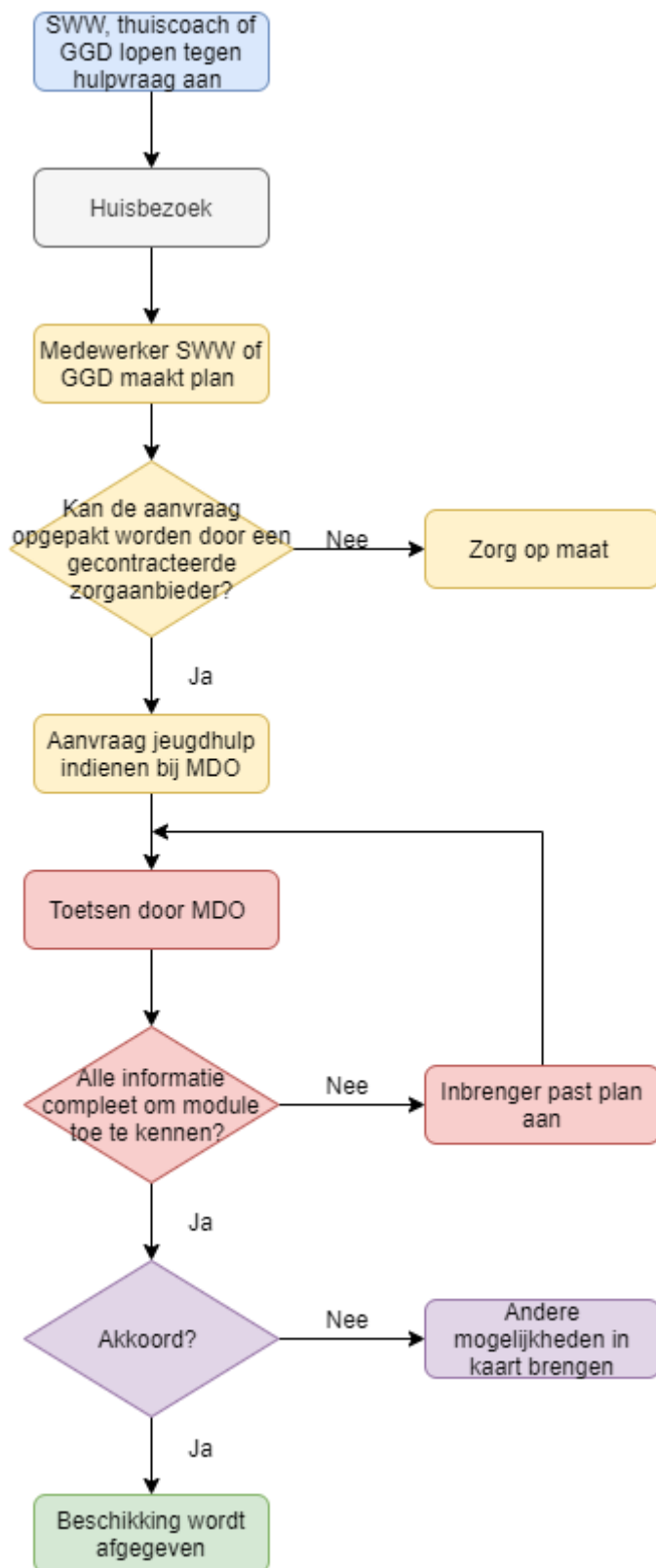
Op het moment dat het plan wordt afgewezen, dan wordt er met de ouders/ jeugdige gekeken wat wel zou kunnen en waar dat mogelijk is wordt er verwezen naar de voorliggende voorzieningen [13].

Route aanvraag jeugdhulp via voorveld

Op het moment dat het voorveld of een zorgaanbieder met een lastige casus zit en er zelf niet uit kan komen, dan kan deze casus besproken worden tijdens het casuïstiek overleg [13]. In dit overleg zijn de partijen GGD, SWW, Veilig Opgroeien, jeugdarts, jeugdverpleegkundige en gedragswetenschapper aanwezig.

De thuiscoaches volgen dezelfde route als het voorveld [13]. Een thuiscoach begeleidt een gezin waarbij er complexe problemen zijn binnen meerdere gebieden. De coach biedt zowel praktische als psychologische begeleiding. Binnen een gezin kan een thuiscoach tegen een jeugdhulp vraag aan lopen.

De thuiscoaches en het voorveld doorlopen de volgende route:



▲ Figuur 12: Aanvraag jeugdhulp via SWW of GGD in de Gemeente Hoogeveen

Brede intake

Op het moment dat de GGD of SWW tegen een hulpvraag aanlopen, zal de betrokken medewerker een brede intake houden en het basisformulier invullen [13]. Hierbij letten ze erop dat het basisformulier volledig ingevuld wordt, de doelen SMART geformuleerd zijn en dat er een zorgaanbieder ingevuld is.

Zorgplan maken

Aan de hand van het basisformulier stelt de betrokken professional een plan op [13]. Hierbij wordt er aangegeven welke zorg er nodig is, wat de motivatie erachter is en bij welke zorgaanbieder. De professional dient het plan ter toetsing in bij het MDO.

Op het moment dat het gezin vraagt naar een niet gecontracteerde aanbieder dan wordt er in samenwerking met het AJB team zorg op maat geleverd [13].

Multidisciplinair overleg

Tijdens het MDO gesprek wordt het plan getoetst, aan de hand van het handboek jeugdhulp en de doelstellingen van de Jeugdwet [13].

Wekelijks vindt er een MDO plaats waarbij er per week zes casussen worden besproken, met meervoudige problematiek [11]. Het doel is om casusniveau zorgvuldig en gezamenlijk de meest passende jeugdhulp te bepalen, door middel van de modules in het handboek (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018a). Hiervoor zal ook een beschikking worden afgeven.

Het team van het MDO bestaat uit de voorzitter MDO, GGD-Jeugdarts, CJG-procesondersteuner, gedragswetenschapper en indicatiesteller van het team AJB (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018a). Dit is de vaste bezetting, waarbij zowel gericht wordt op het proces als op de inhoud. De gedragswetenschapper en de AJB'er richten zich op de inhoud [11]. Zij kijken naar welke hulp er nodig is en welke modules daarbij horen. Ook de GGD kijkt mee op de inhoud, waarbij er gekeken wordt wat er al bekend is van het gezin bij de GGD. De voorzitter MDO is de procesbewaker, waarbij de AJB'er ondersteuning geeft. Ook de ondersteuner is gericht op het proces, want die verwerkt de beschikking

MDO-route enkelvoudige problematiek

Alle aanvragen met een enkelvoudige problematiek worden doorgezet naar de gedragswetenschapper van het MDO (Route MDO Enkelvoudig, 2019). De gedragswetenschapper zal voorafgaand aan het MDO-gesprek het plan toetsen en zorgmodules toekennen. De andere leden van het MDO zijn niet verplicht om de aanvraag te lezen of te beoordelen. Ook de inbrenger van de aanvraag hoeft niet aanwezig te zijn tijdens het MDO-gesprek. Als de gedragswetenschapper het plan getoetst heeft, dan zal dit kort besproken worden tijdens het MDO-gesprek. De toegekende zorg wordt gecontroleerd door de AJB'er, om aan het vier ogen principe te voldoen.

MDO-route meervoudige problematiek

Bij meervoudige problematiek moet de inbrenger van de casus aanwezig zijn bij het overleg, om de aanvraag toe te lichten en te bespreken [11]. Het MDO toetst dan gezamenlijk op de

inhoud en de procedure. Als alles akkoord is, geeft het MDO de beschikking af en kan de jeugdhulp in gang gezet kan worden (MDO, 2018).

Op het moment dat de aanvraag is afgekeurd dan moet de inbrenger het plan herzien.

Regie en coördinatie

Verschillende partijen kunnen regie op zorg hebben [13]. Bij enkelvoudige, niet complexe zorg vormen zal de zorgaanbieder samen met het gezin regie op zorg houden. En als er nieuwe jeugdhulp vragen binnen het gezin zijn, dan wordt dat door de AJB'er opgepakt.

Bij complexe, meervoudige problematiek wordt er een uitvoeringscoördinator ingezet om regie op zorg te houden (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018b). De uitvoeringscoördinator jeugd vormt het eerste aanspreekpunt voor zowel het gezin, hulpverleners en overige betrokkenen. De uitvoeringscoördinator wordt ingezet in situaties waarbij er meerdere actoren actief zijn binnen het gezin, en zorgt dus voor de invulling van 1G1P1A. Zijn taak is om het overzicht te houden van de hulpverlening binnen het gezin waarin hij of zij helpt met het zoeken naar passende en effectieve ondersteuning.

Op het moment dat er nog geen UVC is aangesteld, maar er doet zich wel een crisis voor, dan neemt de contactpersoon vanuit het voorveld de regie over de benodigde acties (CJG De Wolden Hoogeveen, 2018b). Hierbij kan een AJB'er ondersteuning bieden.

Bijlage D: Proces Apeldoorn

Aanvraag

De aanvragen komen terecht bij het team Samen Beslissen die de aanvragen gaat behandelen [5;7;8]. Hiervoor wordt er in het systeem het werkproces aangemaakt (Werkprotocol toegang CJG).

Wanneer ouders een opvoedvraag hebben en een gesprek willen komen op een locatie van het CJG, stuurt het CJG de ouders het eerste deel van het gezinsplan [7]. Het gezinsplan bestaat uit drie delen en wordt verspreid over het proces ingevuld. Deel één van het gezinsplan bestaat uit het invullen van algemene gegevens over de samenstelling van het gezin, de betrokkenen bij het gezin, het formuleren van de vraag en vragen over het sociale netwerk van het gezin (CJG Apeldoorn, z.d.-a). Naar aanleiding hiervan vindt later de intake plaats.

Pedagogen beoordelen dagelijks de aanvragen zodat jeugdigen en hun ouders niet lang hoeven te wachten tot er contact met hen wordt opgenomen (CJG Apeldoorn, 2019). Bij de beoordeling wordt bepaald wie het intern gaat oppakken en wat er verder nodig is [5;8]. Vervolgens wordt er een afspraak voor het intakegesprek gepland met de ouders en de jeugdige (CJG Apeldoorn, z.d.).

Intakegesprek/huisbezoek

Nadat het team de aanvraag heeft behandeld, voert de professional van het CJG het gesprek met de ouders over de zorgvraag en de problematiek (CJG Apeldoorn, 2019). Tijdens het gesprek wordt een gespreksverslag bijgehouden. De diagnostiek wordt opgeschreven vanuit de cliënt. Op deze manier houdt het CJG zich aan de AVG-richtlijnen en is het verslag te begrijpen voor consulenten en cliënten. Het is belangrijk dat ouders de vraag zelf formuleren, zodat zij snappen waar het over gaat omdat professionele taal ver afstaat van het gezin [4]. Op deze manier wordt de regie meer bij ouders gelegd, omdat ze betrokken zijn geweest bij de besluitvorming.

Tijdens het gesprek wordt het tweede deel van het gezinsplan ingevuld (CJG Apeldoorn, z.d.-a). Hierbij wordt er ten eerste ingegaan op de vragen wat er goed gaat en waar zorgen over zijn. Ten tweede moeten de ouders aangeven wat ze willen veranderen aan de situatie en welke ondersteuning daarvoor helpend zou zijn. Ten derde wordt besproken wat de doelen zijn die de cliënt wil behalen, wie en wat daarvoor nodig zijn en binnen welke termijn ze dit willen behalen. Vervolgens lichten de professional en de ouders samen de vraag uitgebreider toe. Hierbij beschrijven zij wat het probleem is, of er door de ouders en/of het netwerk zelf hulp geboden kan worden en welke hulp nodig is. Er kan gekozen worden voor verschillende ondersteuningstrajecten. Vanuit het CJG kan CJG4Kracht en het '1-10 gesprekken model' worden ingezet. Ook kunnen ketenpartners vanuit het voorveld of het Sociaal Wijkteam worden ingezet. Verder kan er verwezen worden naar Gecertificeerde Instellingen of kan er sprake zijn van een indicatiestelling voor een maatwerkvoorziening.

Er zijn vaak meerdere gesprekken nodig om te onderzoeken wat mogelijk is qua hulp en ondersteuning (CJG Apeldoorn, 2019). Dit kost extra tijd maar op deze manier wil het CJG voorkomen dat er onnodig dure maatwerkvoorzieningen worden getroffen.

Zorgplan opstellen

Afhankelijk van wat de ouders, jeugdige en professionals samen beslissen, wordt er vervolg aan de zorgvraag gegeven [7]. Dit vervolg verschilt per traject dat gekozen wordt, waarbij het verschilt wie de regievoerder is.

Wat betreft het bepalen van de regie is het uitgangspunt van de gemeente om de regie zo veel mogelijk bij het gezin zelf te houden (ZorgRegio Midden IJssel/Oost Veluwe, 2019). Wanneer ouders dit zelf niet kunnen en/of niet willen, of als er twee of meer zorgaanbieders maatwerk of hulp leveren, kan er zorgcoördinatie ingezet worden. Wanneer het CJG zelf betrokken is, kan iemand van het CJG de zorgcoördinator zijn. In het geval van twee of meer zorgaanbieders wordt de coördinatie uit handen gegeven aan één van de zorgaanbieders. Taken en verantwoordelijkheden die hieronder vallen zijn onder andere het opstellen, monitoren en bijstellen van het uitvoeringsplan. Indien nodig moet de zorgcoördinator een multidisciplinair overleg plannen en zorgen voor uitvoering van het uitvoeringsplan. De zorgcoördinator is ook het aanspreekpunt voor de cliënt en de betrokkenen, maar ook het aanspreekpunt voor de gemeente wat betreft de uitvoering van het uitvoeringsplan.

Wanneer er wordt besloten voor ondersteuning vanuit het CJG zelf, middels het '1-10 gesprekken model' of CJG4Kracht, maakt het team Samen Beslissen zelf het gezinsplan met de ouders (CJG Apeldoorn, z.d.-a).

Wanneer ouders en jeugdigen verwezen worden naar een netwerkpartner uit het voorliggende veld, verstuurt het CJG een verwijzing en wordt daar het plan verder gemaakt. Daar wordt dan ook afgestemd en vastgelegd wie de procesregie houdt en of het CJG dit moet doen. Voordat de cliënt doorverwezen worden, is vanuit het CJG met de ouders voorbereid wat de vraag is en wat ze hiervoor nodig hebben.

Als er een indicatiestelling is voor een maatwerkvoorziening, zijn er verschillende opties (CJG Apeldoorn, z.d.). Er kan verwezen worden naar zorg in natura en naar een persoonsgebonden budget (pgb). De indicaties worden niet gesteld aan de hand van bijvoorbeeld zorgprofielen of interventieniveaus die bij andere gemeenten wel ingezet wordt [5]. De pedagogen van dit team zijn hierin vrij om te indiceren. Er wordt gekeken naar de vraag en vanuit daar wordt bepaald wat er nodig is. De basis is wel vanuit de richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp van het Nederlands JeugdInstituut (NJI). De pedagogen gaan hierbij met de ouders deel drie van het gezinsplan in [7]. In dit deel van het gezinsplan wordt eerst gekeken wat het gezin en het netwerk zelf kunnen doen aan de hulpvraag en waar het CJG lichte ondersteuning kan bieden (CJG Apeldoorn, z.d.-a). Uiteindelijk wordt dan gekeken wat er van de vraag overblijft voor professionele hulp en of de ouder of de jeugdige voorkeur heeft voor een bepaalde aanpak van een bepaalde aanbieder/professional.

Bij zorg in natura zit er verschil in enkelvoudige en meervoudige problematiek. In het geval van enkelvoudige problematiek neemt de cliënt dit gezinsplan mee naar de aanbieder en wordt dit hier verder opgepakt (CJG Apeldoorn, z.d.-b). In het geval van meervoudige problematiek wordt eerst bepaald wie de regie houdt en wordt vervolgens het gezinsplan naar de aanbieder verstuurd. Wat betreft een pgb maken ouders zelf het gezinsplan waar vervolgens het CJG een besluit over neemt.

Vervolgens wordt er gekeken bij welke aanbieder de inwoner terecht kan [2].

Toetsing/afweging

Indien nodig bespreken kwaliteitsmedewerkers intercollegiaal een casus (CJG Apeldoorn, 2019). Dit gebeurt bij een jeugdhulpaanvraag middels een pgb of bij een hoogrisico-cliënt [5]. Verder gebeurt dit naar eigen inzicht van de betrokken pedagoog.

De methode voor de intercollegiale toetsing bestaat uit vier stappen (CJG Apeldoorn, 2019). Bij de eerste stap vertelt de professional de casus, waarbij zoveel mogelijk feiten worden besproken zonder vooraf suggesties te maken over de aanpak en de visie. Bij stap twee kunnen collega's aanvullende vragen stellen. Bij stap drie gaan de collega's bespreken wat zij zouden indiceren en wordt er besproken wat de casushouder gedaan zou hebben. Samen wordt bepaald of dit overeenkomstig is of het te ver uit elkaar ligt. Tot slot moet tot een compromis gekomen worden waar de medewerkers zich allemaal in kan vinden en wat uit te leggen is aan de ouder.

Wanneer er sprake is van multidisciplinaire problematiek, zoals in het onderwijs, of bij meervoudige problematiek, kan een MDO worden gepland [5;9]. Wanneer er sprake is van een enkelvoudige vraag is dit niet nodig omdat er geen sprake is van meerdere verschillende partijen.

Wanneer een compromis bereikt is, vullen de ouders een akkoordverklaring in samen met de pedagogen (Werkprotocol toegang CJG). Deze wordt ingevuld met de indicatiegegevens die ook in het gezinsplan staan en wordt doorgezet naar de backoffice bij de gemeente.

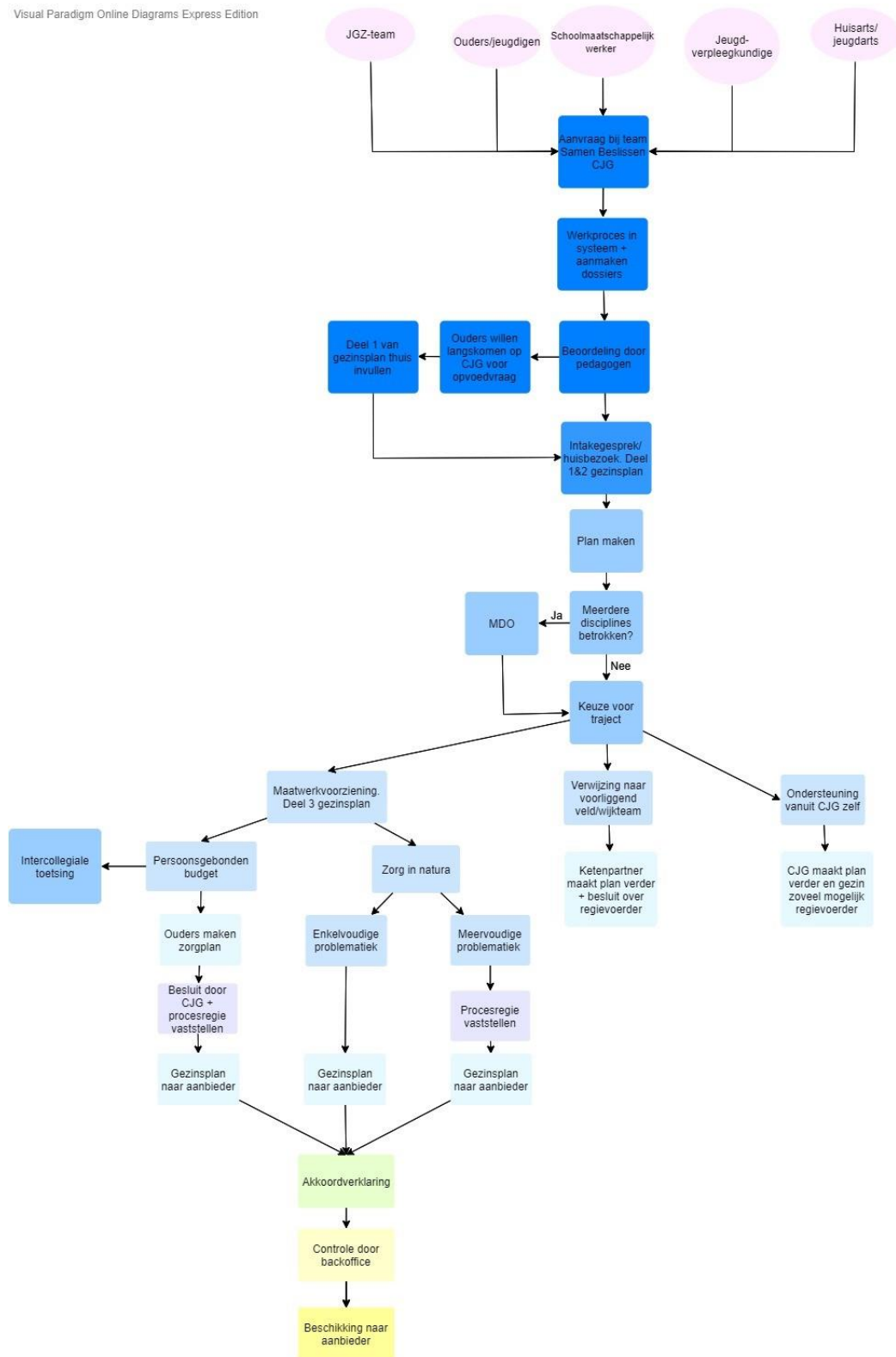
Afgeven beschikking

De gemeente ontvangt alleen de codes voor de producten en de naam en geboortedatum van de jeugdige zodat zij in beeld hebben wat er moet worden ingezet en hoeveel dit gaat kosten [7]. Op deze manier wordt er onderscheid gemaakt tussen de beroepsprofessionals die ook geheimhoudingsplicht hebben, en de gemeente Apeldoorn in de backoffice.

De realisatiemedewerker van de gemeente controleert de akkoordverklaring en checkt of de zorgaanbieder het product kan leveren dat gevraagd wordt (CJG Apeldoorn, 2019). Wanneer er inhoudelijk in de akkoordverklaring iets niet klopt, legt de realisatiemedewerker het weer terug bij het CJG [1].

Wanneer de controle is gedaan, maakt de realisatiemedewerker een beschikking en verzendt deze naar de aanbieder zodat hij kan starten met de behandeling [1]. Het CJG verstuurt vervolgens het gezinsplan naar de cliënt [7].

Vanaf hier pakt de zorgaanbieder het op.



▲ *Figuur 13: Proces toegang jeugdhulp van aanvraag tot afgeven beschikking*