



Bijlage 4 bij Informatienota Voortgang transformatie jeugdzorg Zwolle

AEF rapport Voortgang Transformatie jeugdhulp in Zwolle

In opdracht van het college heeft het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) de voortgang van de transformatie van de jeugdhulp in Zwolle onderzocht. We hebben AEF opdracht gegeven de ingezette en lopende interventies in kaart te brengen, de effectiviteit daarvan te beoordelen en te adviseren hoe de potentie van de huidige interventies vergroot kan worden en of eventueel nieuwe interventies gepleegd zouden moeten worden. Tevens is AEF gevraagd te adviseren over de sturing op de beoogde beweging in aansluiting op het dashboard dat we ontwikkelen én onze sturingspraktijk te vergelijken met die van Deventer.

Bij de uitvoering van deze opdracht heeft AEF het Zwolse jeugdstelsel in beeld gebracht ('startfoto' in hoofdstuk 2) en daarin de prikkels, randvoorwaarden en beheersmaatregelen belicht (hoofdstuk 3). Een belangrijk onderdeel in het rapport van AEF is de doorlichting van de zeven voornaamste hervormingsmaatregelen (hoofdstuk 4). AEF heeft deze onderzocht en in kaart gebracht aan de hand van de elementen werkwijze, doel, doelgroep, status/planning, resultaten en belemmeringen/kansen. Het betreft de volgende interventies:

- De Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'
- Het programma (met het onderwijs) Samen voor een stevige basis
- Voorkomen van jonge aanwas criminaliteit
- Hervorming dyslexie
- Jeugd- en gezinswerkers bij de huisarts
- Jeugd- en gezinswerkers op school
- Relatie- en scheidingsteam

Vervolgens komt AEF in hoofdstuk 5 tot conclusies en adviezen over de versnellingspotentie van de interventies en in hoofdstuk 6 tot meer algemene conclusies en aanbevelingen.

Conclusies AEF

AEF concludeert dat Zwolle veel in het werk heeft gesteld om de tekorten op de jeugdhulp te beteugelen en een goede balans te vinden tussen toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Het 'harde' deel van het lokale stelsel is in principe goed toegerust op het vinden van die balans. De Hervormingsagenda sociaal domein en de diverse interventies dragen allen bij aan de transformatie die nodig is. Daarbij ziet AEF aanknopingspunten voor verdere doorontwikkeling. Deze liggen deels in het versnellen van interventies, deels op systeemniveau. De rode draad bij deze laatste is het explicieter en gericht formuleren, ontwikkelen en inzetten van het bestaande sturingsinstrumentarium, veel meer dan het ontwikkelen van nieuwe instrumenten.

Verkort weergegeven zijn de conclusies van AEF over de voortgang van de transformatie jeugdzorg in Zwolle als volgt:

Uitgaven

- De totale stijging van de uitgaven jeugdhulp wordt veroorzaakt door een gemiddelde stijging van de kosten per jeugdige.
- De stijgende uitgaven zijn hoofdzakelijk terug te voeren op hogere intensiteit van de jeugdhulp en stijging van de tarieven.
- Groot deel van de stijging betreft jeugdhulp na verwijzing door een gecertificeerde instelling.

- Er is een beweging zichtbaar van meer lichtere jeugdhulp in plaats van zware/dure vormen van jeugdhulp.

Verwijzingen

- In de periode van 2019 tot en met 2022 is het aantal jeugdigen dat is verwezen naar jeugdhulp gedaald met 9%. Die daling is het grootst bij de huisartsen.
- In diezelfde periode stegen de uitgaven jeugdhulp vooral voor hulp na verwijzing door gecertificeerde instellingen: 68%. Voor 2022 is het gewijzigde woonplaatsbeginsel hiervoor een belangrijke factor (netto 70 extra cliënten).

Sturingspraktijk

- Het ontbreekt soms aan scherpheid en concreetheid in de doelstellingen en werkwijze van de interventies. Zicht houden en bijsturen op de voortgang is daardoor uitdagend.
- Zowel in Deventer als in Zwolle zijn normaliseren en demedicaliseren onderdeel van de visie op jeugdhulp, maar in Deventer is dit nadrukkelijker geborgd in de uitvoering. Zo kent Deventer het Afwegingskader 'Gebruikelijke hulp', dat de lokale toegang een formele basis geeft wanneer zij inschatten dat de ondersteuningsvraag door ouders en jeugdigen zelf opgelost kan worden en dan dus geen specialistische jeugdhulp wordt ingezet.

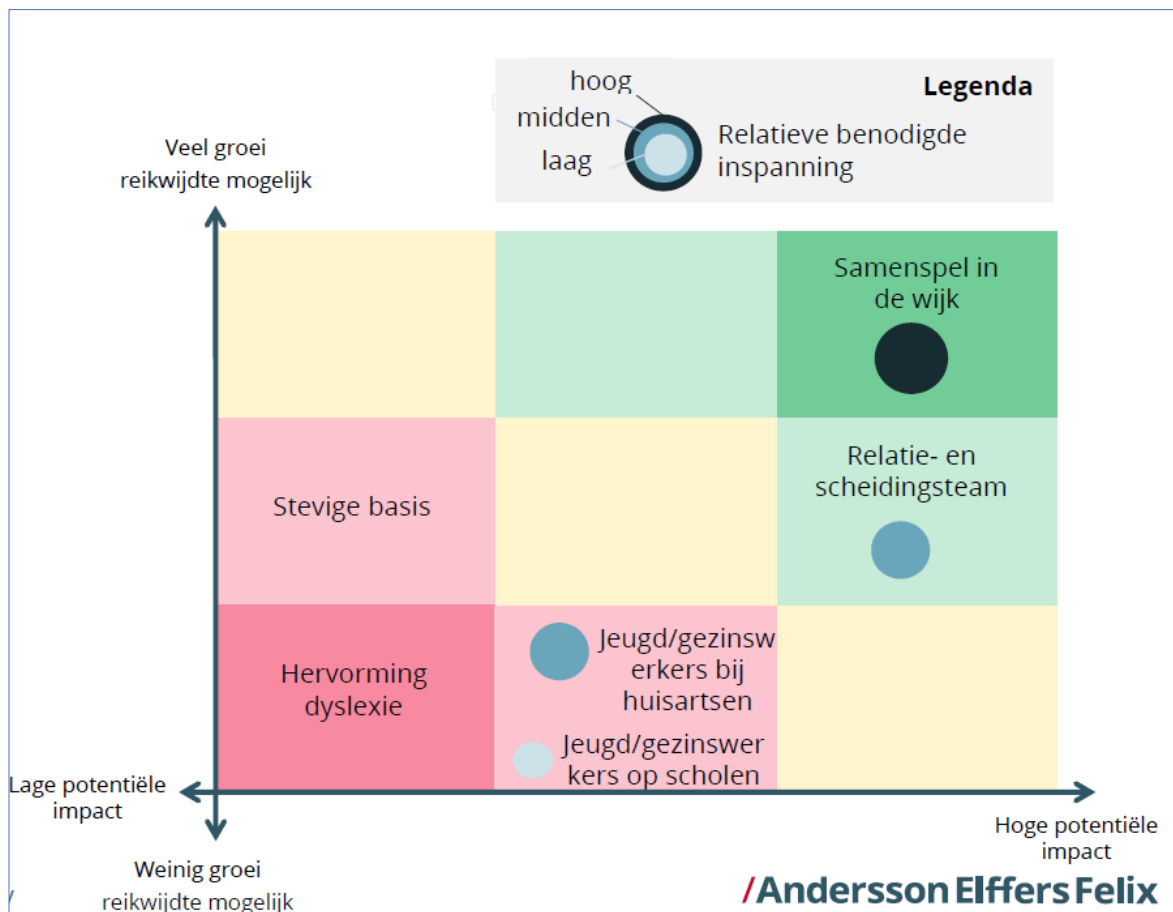
Acties naar aanleiding van de belangrijkste lessen en adviezen uit het AEF rapport

- De stijging van de uitgaven jeugdhulp zit met name bij jeugdhulp die door gecertificeerde instellingen wordt ingezet. Dit vraagt om aandacht voor de samenwerking met de gecertificeerde instellingen. We hebben goede regionale afspraken over die samenwerking, maar de uitvoering kan en moet beter. Daarom hebben we met de gecertificeerde instellingen afgesproken dat zij aansluiten bij de Proeftuin Jeugd en dat zij in de eerste helft van 2023 minimaal 10 situaties inbrengen in de proeftuin, om met hen aan de hand van actuele situaties te leren hoe de samenwerking verbeterd kan en moet worden. Daarnaast verkennen we of we met een regionaal bestuurlijk convenant de samenwerking tussen gemeenten, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en onderwijsinstellingen kunnen versterken.
- Met de voorzet die AEF in het rapport geeft, gaan we aan de slag met standaard formats per interventie om zicht te kunnen houden op de voortgang en waar nodig bij te kunnen sturen. Dat helpt ook bij de noodzakelijke verbetering van de interne sturing en contractering, waar AEF op wijst. We richten ambtelijk een Opgave Jeugd in, waarbij we de formats per interventie hanteren. Een eerste resultaat daarvan is reeds te zien in de Routekaart Jeugdbeleid Zwolle, die u bij deze nota aantreft. Daarin is van de meeste interventies al een ingevuld format opgenomen.
- AEF constateert dat Zwolle een duidelijke en consistente visie op de gewenste transformatie hanteert, maar dat deze visie nog beter in de organisatie zou kunnen landen. Dit nemen we ter harte bij de inrichting van de Opgave Jeugd. Daarbij gaan we werken met eenduidige formats per interventie, waarbij we onze visie expliciet vertalen naar sturingsdoelen en de sturingsstrategie van de interventies.

- Ook de werkwijze in Deventer onderstreept het belang van koersvast werken vanuit dezelfde visie, met veel aandacht voor preventie en een boodschap over de primaire opvoedrol van ouders in actief contact met aanbieders. Deventer heeft al wat langer ervaring met het werken met een flexibele schil van specialisten ten behoeve van de lokale toegang. We gaan in gesprek met Deventer om daarvan te leren en combineren dat met de ervaring die we opdoen in de Proeftuin Jeugd.
- Deventer heeft een Afwegingskader Gebruikelijke hulp vastgesteld, dat zich richt op de vraag wat de eigen mogelijkheden zijn en het probleemoplossend vermogen is van de jeugdige en de ouders, zodat scherp kan worden afgewogen waarvoor geen jeugdhulp wordt ingezet. In Zwolle bereiden we een gewijzigde Verordening jeugdhulp voor, waarin we opnemen wat we als gemeente wel en niet verstaan onder jeugdhulp. Daarmee bakenen we dit scherper af ten opzichte van de eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen en ouders, maar ten opzichte van het Passend Onderwijs, de Wmo, de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Zie hierover ook onze reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie bij beweging 1 (*Stel vast wat onder jeugdhulp valt en wat niet*).
- AEF adviseert om binnen de interventies aandacht te hebben voor het terugdringen van de duur en omvang van jeugdhulptrajecten. Dit heeft zowel binnen het nieuwe inkoopmodel als binnen de Proeftuin Jeugd inmiddels specifiek onze aandacht. Het inkoopmodel geeft het Sociaal Wijkteam de positie om strenger te zijn op herhaalde inzet. Zie ook onderdeel e. in de nota, over hoe we met het versterken van de proeftuin met de inzet van een dataspecialist beter inzicht kunnen verkrijgen in onder meer de duur en omvang van jeugdhulp, zodat we daar beter op kunnen sturen.
- Het ontwikkelen van een dashboard met sturingsinformatie beschouwt ook AEF als een goede stap. Maar AEF adviseert wel om structureel te investeren in de doorontwikkeling van het dashboard en in het consequent duiden van de data om zorgvuldig informatiegedreven te sturen. We zien dat de ontwikkeling van het dashboard ons helpt om beter zicht te krijgen op de jeugdzorg en binnenkort ook de eigen inzet van het Sociaal Wijkteam. We gaan aan de slag om deze inzet structureel te borgen in de organisatie.
- AEF adviseert ook de sociale basis onderdeel te maken van de sturing. En de betreffende partijen in de sociale basis goed mee te nemen in de visie en doelen van de gemeente en daarop te sturen. Dit advies is mede de aanleiding geweest om de Routekaart Jeugdbeleid Zwolle niet te beperken tot interventies inzake jeugdhulp, maar ook de preventieve interventies op het gebied van jeugd en gezin ('Sociale Basis Jeugd') op te nemen. Tevens omvat de inrichting van de Opgave Jeugd ook deze interventies.

Versnellingspotentie transformatie jeugdhulp

Het advies van AEF over de versnellingspotentie van de interventie is verkort weergegeven in onderstaande weergave (zie ook p. 47 van het AEF rapport).



Over de hervorming van de dyslexiezorg constateert AEF dat het huidige bereik groot is en dat met de maatregel het gewenste effect is bereikt: er is daadwerkelijk sprake van de gewenste daling van het zorggebruik. Daarbij merkt AEF op dat nog niet met zekerheid vastgesteld kan worden in hoeverre, na een daling door de coronamaatregelen, sprake is van een blijvend effect.¹

Ook over de inzet van jeugd- en gezinswerkers op scholen en bij de huisartsen oordeelt AEF positief. Wat betreft de potentie om bij die interventies de impact te vergroten, is de conclusie dat extra inspanning daar niet lonend is. Maar ook dat de investering in het vakmanschap van de jeugd- en gezinswerkers via de Proeftuin Jeugd, wel een positief effect heeft op de impact van de betreffende medewerkers bij de scholen en huisartsen. Over het programma Samen voor een stevige basis, concludeert AEF dat op basis van de beschikbare informatie nog onvoldoende is in te schatten wat een versnelling zou vragen aan extra inzet of aan leer- en ontwikkeltijd van medewerkers. Wel ziet AEF dat het samenvoegen van Samen voor een stevige basis en de Proeftuin Jeugd

¹ Na afronding van het onderzoek door AEF zijn recente cijfers beschikbaar gekomen. De daling van het aantal dyslexiezorg trajecten zette in 2022 – dus na Corona – door. We verwachten met inzet van de proeftuin dyslexie het doel – aantal dyslexiezorgtrajecten in Zwolle is niet hoger dan landelijke prevalentiecijfers – te kunnen halen. Zie de nota [Stand van zaken proeftuin dyslexie van 25 april 2023](#).

'Samenspel in de wijk' onder dezelfde projectleider, leidt tot het vergroten van de potentiële impact.

AEF concludeert uiteindelijk dat de meeste versnellingspotentie zit bij de Proeftuin Jeugd, maar tevens dat dit ook de grootste inspanning vraagt. Uitbreiding van de impact van het Relatie- en scheidingsteam vraagt een kleinere inspanning en heeft naar alle waarschijnlijkheid ook een wat kleinere impact. De mogelijkheden om de impact van de inzet van jeugd- en gezinswerkers bij huisartsen en op scholen te vergroten, zijn beperkt omdat het bereik nu al heel groot is. Daarbij geldt voor het versterken van de samenwerking met de huisartsen en de scholen, dat deze vooral gezocht kan worden in het trainen van de jeugd- en gezinswerkers volgens de systeemtherapeutische werkwijze die in de Proeftuin Jeugd wordt ontwikkeld.