

Samenwerken rondom de cliënt

Een kwalitatieve analyse van de maatschappelijke waarde van de inzet van 'werken zonder maatregel' door de GI in samenwerking met lokale basisteams in het Groninger jeugdzorgstelsel

Eindrapport – juli 2016



Culemborg, 15 juli 2016

Joost Janssen, MSc
Judith Gunnink, MSc
drs. Arno Seinstra

Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Zoektocht naar transformatie aanleiding tot maatschappelijke businesscase	1
1.2 De maatschappelijke businesscase als hulpmiddel	2
1.3 Hypothese en onderzoeksvragen	3
1.4 Onderzoeksaanpak	4
1.5 Leeswijzer	4
2. Werken zonder maatregel nader toegelicht	6
2.1 Werken zonder maatregel zoals bedacht in de inkoopafspraken van de RIGG	6
2.2 Verschillende 'routes' voor de client	8
3. Reflecties van cliënten op het werken zonder maatregel	10
3.1 Situatie objectief beoordelen: vanuit gelijkwaardigheid, zonder vooroordelen en open vizier	10
3.2 Continuïteit van hulpverlening: één vast aanspreekpunt, verhaal niet steeds opnieuw doen en duidelijke regie op basis van vertrouwen en klik	12
3.3 Duidelijkheid essentieel voor cliënt: perspectief en heldere verwachtingen van belang, waarbij maatregel helpend kan zijn	13
3.4 Proces tot maatregel meest ingrijpend: onzekerheid en onvoorspelbaarheid van proces met name bij onvoldoende afstemming tussen hulpverleners	14
4. Reflectie van professionals lokale basisteams op het werken zonder maatregel	16
4.1 Druk op veiligheidsexpertise: beperkt aanwezig en onderhouden expertise leidt tot handelingsverlegenheid	16
4.2 Stagnerende hulpverlening vraagt om doorbraak: kan aanleiding zijn voor inzet werken zonder maatregel	18
4.3 Regie bij voorkeur bij basisteam: blijft bij voorkeur bij het basisteam liggen, soms willen gemeenten dit zelf liever niet	19
4.4 Werken zonder maatregel goede toevoeging: inzet JB Noord van toegevoegde waarde voor basisteam	20
4.5 Professional JB Noord als onderdeel van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur'	21
4.6 Goede samenwerking ook tijdens maatregel van groot belang	21
4.7 Relatie met Veilig Thuis wisselend, zaken komen snel bij basisteam terecht	22

Inhoud

5. Reflectie van professionals JB Noord op het werken zonder maatregel	23
5.1 Zoeken naar rol in vrijwillig kader: door versnippering van expertise en andere rol in stelsel bestaat rol onduidelijkheid	23
5.2 Veiligheidsexpertise in basisteams: medewerkers zijn veelal kundig, maar niet altijd in positie en expertise niet geborgd	24
5.3 Escalatie vaak onnodig: als regie eerder gepakt was, ongeacht wie dit doet	25
5.4 Meerwaarde JB Noord: in rolneming, in positie brengen basisteam en objectiveren en normaliseren van situatie	26
6. Analyse cliëntroutes: werken zonder maatregel voorkomt escalatie	27
7. Lumpsum financiering beperkt verantwoord	30
7.1 Aantallen cliënten en cliëntroutes in Groningen	30
7.2 Huidige financiering op basis van lumpsum, verantwoording nog beperkt vorm gekregen	32
7.3 Kosten en baten werken zonder maatregel moeilijk te bepalen, veel is nog onbekend	33
8. Slotsom: conclusies en aanbevelingen in landelijk perspectief	35
8.1 De ontwikkeling van het Groningse jeugdzorgstelsel in landelijk perspectief	35
8.2 Geen afgerond totaalplaatje, maar wel handvatten voor verdere transformatie	37
8.3 Conclusies: werken zonder maatregel door GI heeft maatschappelijke meerwaarde indien gepast en juist ingezet	37
8.4 Aanbevelingen: continueer inzet op transformatie jeugdzorgstelsel, formuleer regionaal basisniveau, bepaal redenen inzet GI en investeer in inzicht in effectiviteit	41
9. Bijlagen	45
Bijlage 1: verdeling zorgbudget RIGG 2015	46
Bijlage 2: financiering JB Noord 2015	47
Bijlage 3: productkosten JB Noord	48
Bijlage 4: geïndiceerde zorg tijdens maatregelen	49
Bijlage 5: resultaten vragenlijst lokale basisteams	50

1. Inleiding

We schetsen in dit hoofdstuk eerst de aanleiding tot deze maatschappelijke businesscase. Vervolgens lichten we toe wat een maatschappelijke businesscase inhoudt, formuleren we de onderzoekshypothesen en de onderzoeksvragen en beschrijven we de bijbehorende onderzoeks aanpak. We sluiten af met een leeswijzer voor het rapport.

1.1 Zoektocht naar transformatie aanleiding tot maatschappelijke businesscase

Met de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Hieronder valt ook de inkoop van gespecialiseerde hulp, geleverd door de zorgaanbieders en de inkoop van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (hierna: JB en JR) zoals uitgevoerd door de gecertificeerde instellingen, de voormalige bureaus jeugdzorg (hierna: GI's).

Het beoogde doel van transformatie van de jeugdhulp is effectiever en efficiënter zorg verlenen en waar mogelijk vermijden van 'zwaardere' en duurdere zorg. In Groningen is dit uitgewerkt in onder andere het Groninger functioneel model waarin de volgende doelen voor de transformatie zijn geformuleerd:

- a. voorkomen van opgroei en opvoedproblemen; de verantwoordelijkheid voor gezond en veilig opgroeien ligt eerst bij de ouders en jeugdige, bijgestaan door familie, sociale netwerk en lokale voorzieningen;
- b. indien de eigen kracht en de mogelijkheden van de jeugdige, opvoeders en de directe omgeving ontoereikend zijn, kan er ondersteuning, zorg en/of behandeling geboden worden bij voorkeur zoveel als mogelijk in, met en rondom het gezin. De insteek hierbij is het vroegtijdig bieden van hulp op maat, voorkomen van escalatie van problemen en een te zwaar appèl op gespecialiseerde hulp;
- c. komen tot een betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen; bieden van integrale hulp volgens het uitgangspunt '1- gezin, 1-plan, 1-regisseur';
- d. meer ruimte voor professionals om de juiste ondersteuning te bieden; professionals die in staat zijn de eigen kracht van de jeugdige, het gezinssysteem en de sociale netwerken te mobiliseren;
- e. 'demedicaliseren', 'ontzorgen' en normaliseren, door onder meer het opvoedkundig klimaat in gezinnen te versterken evenals in wijken, scholen en lokale voorzieningen.

Regionale uitgangspunten en ambities om de transformatie vorm te geven...

In Groningen werken de 23 gemeenten samen bij de inkoop van de jeugdhulp. Daarnaast hebben de gemeenten hun eigen toegang georganiseerd in bijvoorbeeld centra voor jeugd en gezin (hierna: CJG's), jeugdteams of 0-100 teams.

Als gevolg van de decentralisatie zijn de taken van het voormalige Bureau Jeugdzorg op verschillende plekken belegd. De toegang tot de JB en JR en de vrijwillige hulpverlening is overgegaan naar gemeenten. De onderzoeksfunctie van het voormalige AMK (advies en meldpunt kindermishandeling) is nu belegd bij Veilig Thuis. Dit alles heeft geleid tot een nieuwe positie voor de GI's en dus ook voor Jeugdbescherming Noord (hierna: JB Noord) en tot een nieuwe manier van samenwerking tussen het vrijwillig kader en de niet vrijwillige hulp.

In Groningen zijn daarom ook in regionaal verband – in het Regionaal Transitie Arrangement – een aantal uitgangspunten en ambities vastgelegd om de transformatie van de jeugdhulp in het nieuwe stelsel goed vorm te geven in de eerste jaren:

- a. de transformatie wordt geleidelijk gerealiseerd, het streven is om 1-1-2018 inhoudelijk en financieel zo ver te zijn dat het door de gemeenten aangestuurde jeugd stelsel getransformeerd en in werking is;
- b. het is van belang dat de gespecialiseerde hulpverleners aansluiten bij het bestaande netwerk en wanneer dat mogelijk is coördinatie altijd plaatsvindt vanuit de lokale basiszorg;

- c. er wordt een verkenning uitgevoerd naar hoe de beschikbare kennis en kunde van JB Noord lokaal ingezet kan worden. Daarbij wordt gekeken naar hoe deze kennis en kunde qua inhoud, kwaliteit, beschikbaarheid en continuïteit vanuit een centrale organisatie geborgd kan worden;
- d. een ambitie hierbij is dat inzet van zorg plaatsvindt op meer onderbouwde kosten- en batenanalyses.

... krijgen invulling in verschillende transformatieopdrachten

De uitgangspunten en ambities leidden tot zes transformatieopdrachten waar gemeenten, GI's, zorgaanbieders en Veilig Thuis samen aan werken. In opdracht van de samenwerkende gemeenten, is JB Noord trekker van twee van deze transformatieopdrachten, te weten:

1. Transformatieopdracht 3: een meer generalistische uitvoering van JB- en JR maatregelen in het gedwongen kader (in samenwerking met twee gemeenten, WSG, LJ&R en SGJ).
2. Transformatieopdracht 6: het overbrengen van SoS als benaderingswijze op de (lokale) netwerkpartners (in samenwerking met twee gemeenten, REIK, Accare en de WSG).

Maatschappelijke businesscase is een invulling van transformatieopdracht

Transformatieopdracht 6 krijgt onder andere invulling door middel van een verdiepingstraining van de benaderingswijze Signs of Safety. Onderdeel van het programma is dat de medewerkers van JB Noord de geleerde kennis en kunde 'on-the-job' verspreiden onder ketenpartners en lokale basisteams.

Transformatieopdracht 3 heeft JB Noord al deels invulling gegeven door twee rondes te maken langs de lokale basisteams. Daarin is informatie opgehaald over de beste wijze van aansluiting op de lokale basisteams. Om meer gefundeerde keuzes te maken over de invulling van een effectieve en efficiënte samenwerking en bijpassende financiering wordt het maatschappelijk rendement van het 'werken zonder maatregel' (hierna: WZM) in beeld gebracht in een maatschappelijke businesscase. De maatschappelijke businesscase vormt daarmee nadrukkelijk een middel om invulling te geven aan Transformatieopdracht 3 van de Groninger gemeenten. Om de samenwerking vorm te geven, zijn in zowel de werk- als stuurgroep leden vertegenwoordigd van JB Noord en de gemeenten (vertegenwoordigd in de RIGG)¹. In de stuurgroep is tevens de cliëntenraad van JB Noord vertegenwoordigd.

Hoewel de ervaringen met het nieuwe stelsel pril zijn en er nog niet veel (ervarings)cijfers voorhanden zijn, is besloten de maatschappelijke businesscase toch al in dit stadium van de transformatie uit te voeren. Het onderzoek heeft niet tot doel om de mate van doelrealisatie van de transformatie te beoordelen, als wel op basis van eerste ervaringen van betrokkenen aanbevelingen te doen voor de versterking van de jeugdzorgketen en de daarbij passende faciliterende financierings- en verantwoordingsafspraken.

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft JB Noord een SWING-subsidie ontvangen van het Nederlands Jeugdzorginstituut (hierna: NJI). Het NJI is op gezette tijden geïnformeerd over de voortgang van het project.

JB Noord heeft onderzoeks- en adviesbureau SeinstravandeLaar gevraagd om het proces te begeleiden en de maatschappelijke businesscase te schrijven. Het proces is gestart in de zomer van 2015 en kent daarmee een doorlooptijd van een jaar. In de periode van het onderzoek is er veel veranderd en ontwikkeld in de Groningse situatie.

1.2 De maatschappelijke businesscase als hulpmiddel

In een maatschappelijke businesscase (ook wel MKBA)² worden de perspectieven van betrokkenen in het proces meegenomen om de kosten en baten in beeld te brengen. Een maatschappelijke businesscase richt zich niet alleen op harde cijfers, maar brengt ook kwalitatieve aspecten in beeld. Mede daarom is het zeer geschikt voor sociale projecten en investeringen van publiek geld.

¹ Daarnaast zijn op verzoek ook de Drentse gemeenten aangehaakt in het proces, omdat JB Noord zowel in Groningen als in Drenthe werkzaam is.

² MKBA staat voor Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse.

Het **doel** van de maatschappelijke businesscase is om tot conclusies en aanbevelingen te komen over de maatschappelijke waarde van 'werken zonder maatregel', leidend tot een maatschappelijk effectievere en efficiëntere samenwerking tussen JB Noord, de lokale basisteams en ketenpartners. De uitkomsten wil JB Noord vormgeven in een verbetering van de afspraken met ketenpartners en faciliterende financierings- en verantwoordingsafspraken met gemeenten.

Deze businesscase betreft een *ex durante* onderzoek in de vorm van een MKBA Lite. Met dit type onderzoek wordt een eerste kwalitatieve indicatie verkregen van de kosten en baten van werkwijzen en samenwerkingsafspraken in de jeugdzorgketen. Het betreft een partiële analyse, waarbij de focus ligt op bepaalde actoren, te weten:

- | | | |
|---|---|--------------------|
| a. de cliënt(omgeving) | - | individueel belang |
| b. de lokale basisteams (onder regie gemeenten) | - | algemeen belang |
| c. de gecertificeerde instelling (JB Noord) | - | organisatiebelang |

De kwalitatieve gegevens worden waar mogelijk ondersteund of aangevuld door kwantitatieve gegevens.

Het onderzoek richt zich met name op de rol en taak van JB Noord, waarbij de ambitie is om breder in het Groninger jeugdzorgstelsel van betekenis te zijn. Het onderzoek stelt het maatschappelijk rendement voorop. Voor geselecteerde actoren wordt bezien wat hun behoeften zijn, welke taken moeten worden uitgevoerd en waar dit moet worden opgepakt in de samenwerkende jeugdzorgketen. Tot slot wordt geconcludeerd wat een en ander betekent voor de rol en taak van JB Noord. Op deze manier wordt onderscheid gemaakt naar:

- wat nodig is (behoeften en taken);
- hoe dit in ketenafspraken vorm te geven (positionering);
- wat daarin de rol en taak van JB Noord kan/moet zijn.

1.3 Hypothese en onderzoeksvragen

De veronderstelling is dat inzet door de GI in het WZM, wenselijker is dan een formele maatregel. Het is echter niet altijd mogelijk om in het vrijwillig kader tot een oplossing voor het veiligheidsprobleem van het kind te komen. Er zijn in theorie twee groepen te onderscheiden.

- een groep waarbij een maatregel de beste oplossing is en deze het best zo snel mogelijk kan worden aangevraagd omdat urgentie bestaat of een maatregel op termijn niet te voorkomen is;
- een groep waarbij WZM een maatregel kan voorkomen.

De veronderstelling is dat de kennis en expertise van de GI in aanvulling op de kennis en expertise van de lokale basisteams leidt tot optimalisatie van de juiste zorg op het juiste moment tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.

De hypothese luidt als volgt: "De inzet van de expertise van de GI in WZM draagt bij aan de optimalisatie van maatschappelijke kosten en baten in de jeugdbeschermingsketen".

Deze hypothese leidt tot de volgende alternatieven voor de inzet van de kennis en expertise van de GI:

- nulalternatief:** enkel inzet van de kennis en expertise van de GI op formele maatregelen;
- projectalternatief:** ook inzet van de kennis en expertise van de GI op WZM.

Op basis van bovenstaande, is de hoofdvraag voor het onderzoek als volgt geformuleerd:

"Wat is de maatschappelijke meerwaarde van de inzet van de kennis en expertise van de GI op werken zonder maatregel in aanvulling op de lokale basisteams?"

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- a. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van een maatregel vs. WZM (vanuit perspectief cliënt, professional, gemeente)?
- b. In hoeverre voorkomt de inzet van WZM maatregelen?
- c. Welke factoren beïnvloeden het succes van de inzet van de kennis en expertise van de GI op WZM (denk aan: samenwerking, rolverdeling, kennis lokaal basisteam)?
- d. Op welke wijze kan verantwoording en financiering op de inzet van de kennis en expertise van de GI plaatsvinden?

De antwoorden op deze vragen leiden tot een conclusie over de maatschappelijke meerwaarde van de inzet van de kennis en expertise van de GI, aangevuld met aanbevelingen om dit te verbeteren en hierop te verantwoorden en financieren.

1.4 Onderzoeksaanpak

Om te komen tot een maatschappelijke businesscase hebben we een stuurgroep en een werkgroep gevormd met een vertegenwoordiging van de Groninger gemeenten en van JB Noord. In december 2015 hebben de werkgroep en stuurgroep vooraf een gemeenschappelijk begrippenkader vastgesteld met overeenstemming over inhoud van terminologie en taken en rollen van betrokken partijen in de jeugdzorgketen.³ Bij het opstellen van de businesscase maakten we gebruik van de verschillende onderzoeksmethoden:

a. Documentenstudie

Op basis van documenten beschikbaar binnen de RIGG en JB Noord zijn de huidige situatie en de belangrijkste begrippen in kaart gebracht om het WZM te definiëren.

b. Enquête onder lokale basisteams

Middels een enquête onder de lokale basisteams is de huidige beleving over de kennis en kunde van de basisteams en de samenwerking met JB Noord in kaart gebracht en is een eerste indicatie verkregen van de kosten en baten van de inzet van in aanvulling op de lokale basisteams.

c. Caseonderzoek en interviews: met cliënten, lokale basisteams en JB Noord

Er zijn negen cases geselecteerd die een representatief beeld geven van de veel voorkomende trajecten in Groningen. Deze cases zijn bestudeerd en voor iedere case zijn interviews gehouden met waar mogelijk de cliënt, de betrokken professional van het lokale basisteam en de betrokken professional van JB Noord. Zo is inzicht verkregen in het proces en de effectiviteit van de inzet van JB Noord in het traject.

d. Kwantitatieve analyses

In de aantal bijeenkomsten met financieel experts zijn zoveel mogelijk financiële en kwantitatieve gegevens verzameld over productie-, populatie- en kostengegevens.

De verkregen informatie uit de verschillende onderzoeksmethoden is steeds besproken en gecheckt in de werkgroep en waar nodig besproken in de stuurgroep.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van de huidige inzet van JB Noord in de Groninger jeugdzorgstelsel en is inzichtelijk gemaakt wat wordt verstaan onder WZM. Hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan in op de kosten en baten van WZM vanuit respectievelijk het perspectief van de cliënt(omgeving), de lokale basisteams en JB Noord. De ervaringen zijn in hoofdstuk 6 gekoppeld aan de geïdentificeerde cliëntroutes. Hoofdstuk 7 bevat kwantitatieve gegevens over cliëntstromen en huidige financiering en verantwoording. Tot slot zijn in hoofdstuk 8 conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd voor verbetering van de ketensamenwerking en faciliterende financierings- en verantwoordingsafspraken.

³ Begrippenkader en procesbeschrijving preventieve jeugdbescherming, januari 2016.

Duiding van begrippen

Het werken in het vrijwillig kader door JB Noord noemen we in deze businesscase 'werken zonder maatregel' (WZM). Termen die (naast vrijwillig kader) ook gebruikt worden, zijn preventieve jeugdbescherming en specialistisch casemanagement. Zie voor een nadere toelichting op deze begrippen hoofdstuk 2. Omdat het onderzoek zich richt op de uitvoering van WZM door JB Noord, wordt er in de beschrijving van cases gesproken over JB Noord. In de conclusies een aanbevelingen gebruiken we de term GI, omdat we menen dat de bevindingen ook van toepassing zijn op het werken vanuit de andere GI's.

Een aantal veelgebruikte afkortingen

GI	Gecertificeerde Instelling
WZM	Werken zonder maatregel
RIGG	Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten
JB Noord	Jeugdbescherming Noord
JB	Jeugdbescherming
JR	Jeugdreclassering



2. Werken zonder maatregel nader toelicht

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er in dit onderzoek verstaan wordt onder WZM en duiden we de theoretisch te onderscheiden routes voor de cliënt en trajecten. We lichten de belangrijkste begrippen toe. Voor een nadere omschrijving van de begrippen en de plek van WZM en het Groninger Functioneel Model verwijzen we naar het eerder benoemde begrippenkader.

2.1 Werken zonder maatregel zoals bedacht in de inkoopafspraken van de RIGG

Sinds januari 2016 is de terminologie rondom de inzet van de GI in het lokale veld het een en ander veranderd in Groningen. Voorheen werd al het WZM aan getuigd als 'preventieve jeugdbescherming'. Nu wordt onderscheid gemaakt naar drie diensten waarbij de caseregie bij het basisteam ligt (preventieve jeugdbescherming) en apart daarvan het specialistisch casemanagement, waarbij de GI de caseregie overneemt van het basisteam. Het betreft in alle gevallen betrokkenheid van de GI in het lokale veld binnen het vrijwillig kader, met als doel het voorkomen van een maatregel (JB/JR) of hiertoe juist beargumenteerd opschalen, in situaties waarin de veiligheid van het kind in het geding is en de hulp zonder inmenging van de GI stagneert. Het gaat dus niet om (al het) preventief werken door de lokale basisteams en ook niet om het voorkomen van alle vormen van jeugdhulp.

Binnen het WZM zijn er vier diensten door JB Noord gedefinieerd:

- a. Informatie en advies (regie ligt bij basisteam)
Basisteam heeft vraag over veiligheid of complexe problematiek of wil even sparren. Lokale regisseur houdt regie. Hierbij hoeft er nog geen contact te zijn tussen de jeugdbeschermer en het kind of gezin.
- b. Aansluiten en ondersteunen (regie ligt bij basisteam)
Basisteam heeft ondersteuningsvraag op veiligheid en/of complexe problematiek. Jeugdbeschermer helpt mee bij bijvoorbeeld het maken van een veiligheidsplan of het organiseren en uitvoeren van een netwerkberaad. Basisteam houdt regie, de jeugdbeschermer heeft hier meer actieve rol en zeer waarschijnlijk ook contact met het kind en gezin.
- c. Specialistisch casemanagement (regie wordt op verzoek basisteam overgenomen door GI)⁴
Bij deze dienst is de beschermingsrol van de jeugdbeschermer nadrukkelijker. De regie wordt hier (op verzoek) tijdelijk overgenomen door de jeugdbeschermer. Dit is het laatste stadium voor tot een maatregel wordt overgegaan.
- d. Nazorg (regie ligt (weer) bij basisteam, kan op verzoek worden verlengd bij GI)
Wanneer de maatregel stopt, is het van belang om voor continuïteit van de ondersteuning te zorgen, zodat de ingezette positieve ontwikkeling doorgezet kan worden. De formele caseregie gaat terug naar het basisteam, maar de jeugdbeschermer is op aanvraag van het basisteam beschikbaar om het kind of de jongere dusdanig te begeleiden dat het basisteam en het netwerk de ondersteuning indien nodig kunnen voortzetten.

Als het lokaal basisteam inschat dat zij niet zelfstandig de veiligheidssituatie rondom een kind kan beoordelen of waarborgen, kan zij besluiten (via de Expertpool) de kennis en kunde van JB Noord in te schakelen. De inzet hiervan verloopt conform het Groninger Functioneel Model via de Expertpool.

⁴ Nog zoekende naar goede (juridische) vorm en borging, aangezien dit formeel nog niet kan wanneer het een medewerker van JB Noord betreft. Onderscheid tussen enerzijds de toegang en inschatting van de veiligheidssituatie door de professional van JB Noord en anderzijds het verlenen van een beschikking jeugdhulp door de gemandateerde toegangsmedewerker.

2.1.1 Nadere toelichting specialistisch casemanagement

In het geval van specialistisch casemanagement wordt de regie op verzoek van het lokaal basisteam tijdelijk overgenomen door de GI. Er is sprake van specialistisch casemanagement indien:

- a. de psychische of lichamelijke ontwikkeling (veiligheid) van een kind ernstig bedreigd wordt;
- b. de vraag de expertise van de hulpverleners overstijgt/hij niet de juiste kennis en/of vaardigheden bezit met betrekking tot wat nodig is voor de voortgang in de hulpverlening aan de cliënt/het cliëntsysteem;
- c. en/of ouders aangeven dat de hulpverleners onderling niet goed samenwerken.

Een specialistisch casemanager is een professional, die zich onafhankelijk opstelt en zich richt op het oplossen van de problemen en weer stopt zodra de reguliere casemanager (van het lokale basisteam) de taak weer over kan nemen. De casemanager kan ingezet worden op het gebied van de gemiste inhoudelijke deskundigheid, of op het gebied van de organisatie en aanvullende zorg leveren tot het moment dat er weer sprake is van voldoende perspectief en vooruitgang bij de cliënt en betrokken hulpverlener(s).

2.1.2 Uitvoering van de formele maatregel

De jeugdbeschermer voert een door de Rechtbank opgelegde maatregel van Jeugdbescherming of Jeugdreclassering uit. In overleg met de reeds betrokken professionals, waaronder de caseregisseur in het lokale basisteam, worden afspraken gemaakt over de regievoering en de contacten met het kind en gezin. Van belang hierbij is dat de jeugdbeschermer ook hier invoegt in het bestaande gezinsplan en samen met het netwerk en betrokken professionals werkt aan het opheffen van de onveiligheid en de ontwikkelingsbedreigingen.

2.1.3 Lokale basisteam

De lokale basisteams maken onderdeel uit van de basisondersteuning (zie Groninger Functioneel Model). De samenstelling van de basisteams verschilt per gemeente. Ongeveer de helft van de lokale basisteams zijn 0-100 teams en ongeveer de helft jeugdteams specifiek voor jeugdigen. Vrijwel alle basisteams hebben in ieder geval een:

- a. maatschappelijk werker;
- b. jeugdzorgwerker;
- c. verpleegkundige;
- d. jeugdhulpverlener;
- e. coördinator;
- f. oud medewerker van Bureau Jeugdzorg

Andere functies zoals CJG medewerker, gedragswetenschapper, praktijkondersteuner huisarts (POH), jeugdarts, etc. komen in de verschillende teams wel voor, maar niet standaard.

De organisaties waaruit medewerkers komen zijn: gemeenten, GGD, Elker, Lentis, MEE en nog een heel aantal andere maatschappelijke organisaties.

Alle team voeren in ieder geval de volgende taken uit:

- a. informatie;
- b. consultatie en advies;
- c. ondersteunen en versterken;
- d. toegang;
- e. regulier casemanagement.

Andere taken die in sommige teams uitgevoerd worden, zijn:

- a. lichte hulp (85%);
- b. outreachend werken (62%);
- c. werkbegeleiding (62%).

De casemanager wordt in 70% van de teams gekozen afhankelijk van de hulpvraag.

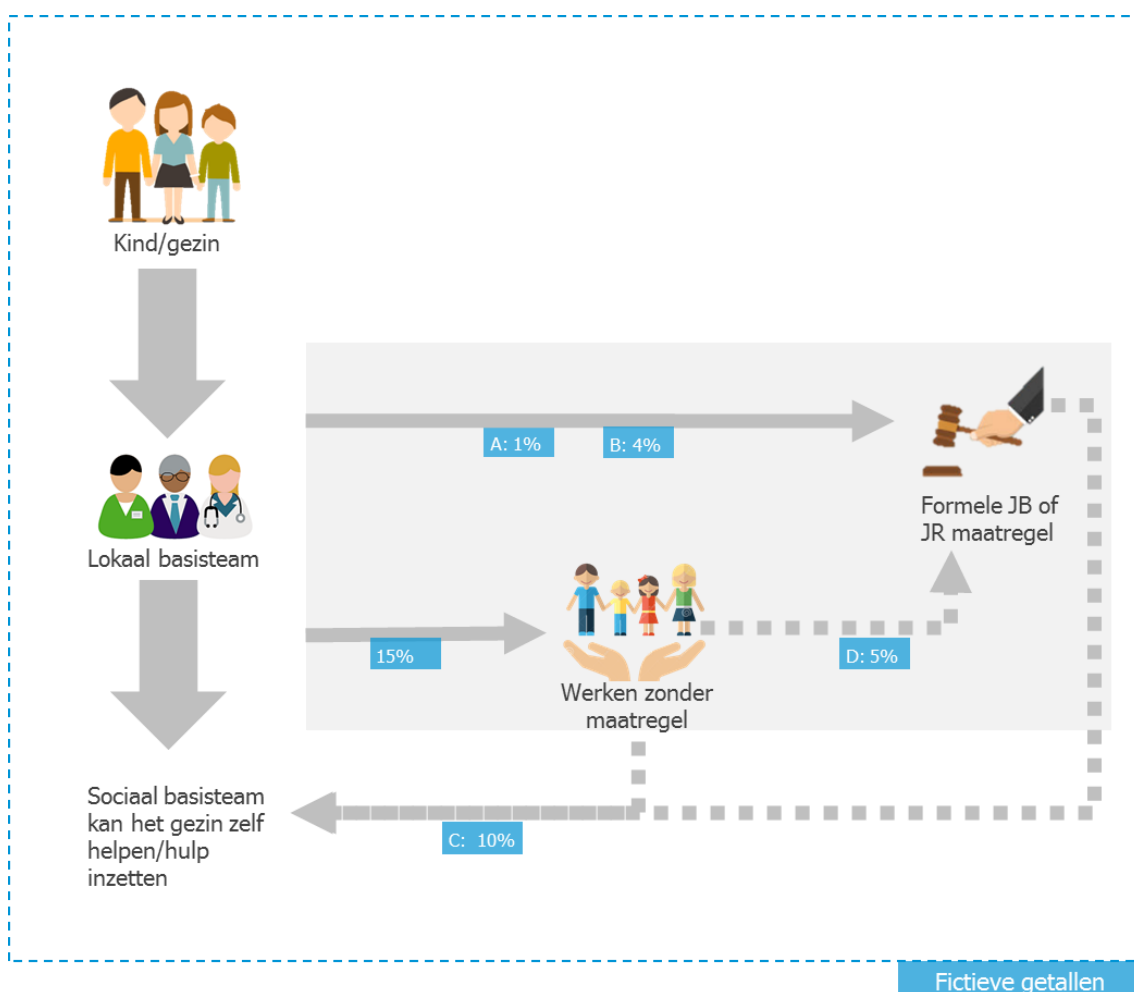
De vormen van lichte hulpverlening die de teams uitvoeren, zijn heel wisselend van opvoedondersteuning, consultatie, tot aan buurt- en jongerenwerk enz. De taak van de voormalig medewerkers van Bureau Jeugdzorg is in de meeste teams in ieder geval die van casemanager.

Tussen de gemeenten bestaan grote verschillen in de inrichting en de taken van de lokale basisteams. Bijvoorbeeld als het gaat om in hoeverre er hulpverlening in de teams zelf plaatsvindt en de doelgroepen die in de teams worden bediend. Ook de benamingen zijn verschillend, zoals de WIJ teams in Groningen, CJG-teams, jeugdteams enzovoort. In dit document gebruiken we steeds de term 'lokale basisteams', waarbij we naar al deze soorten teams verwijzen.

2.2 Verschillende 'routes' voor de client

De volgende figuur toont de routes tussen lokale basisteams en de GI. De getallen in de figuur zijn fictief geformuleerd aan het begin van het onderzoek en slechts om gevoel te krijgen bij de zorgroutes.

Figuur 1: cliëntroutes tussen de lokale basisteams en de GI



A. Een groep cliënten die meteen in een maatregel belandt waarbij WZM niet mogelijk is.

Dit betreft bijvoorbeeld situaties waarin: een verwaarloosd kind wordt aangetroffen, JR is opgelegd door rechter, ouders in de gevangenis zitten, etc. Dit zijn situaties waarin het voorkomen van een maatregel niet aan de orde is. In de praktijk zijn er ook situaties waarin het basisteam niet betrokken is geweest bij het proces richting een maatregel, bijvoorbeeld in geval van een JR-maatregel of een rechtstreekse aanvraag vanuit Veilig Thuis.

B. Een groep cliënten die meteen in een maatregel belandt, waarbij WZM theoretisch wel mogelijk is.

Dit betreft bijvoorbeeld situaties waarin: ouders niet goed meewerken, de veiligheid van het kind (direct) in het geding is, etc. Voor deze groep wordt gezien in hoeverre de maatregel voorkomen had kunnen worden met inzet van WZM.

C. Een groep cliënten die WZM heeft ontvangen en (daardoor: dit is kern van onderzoek) niet in een maatregel terecht is gekomen.

Hierbij wordt gezien wat het oorzakelijk verband is tussen de inzet van WZM en het uit een maatregel blijven en wat daarin de succesfactoren zijn.

D. Een groep cliënten die WZM heeft ontvangen en toch in een maatregel terecht komt.

Gezien wordt in welke mate eerder voorzien had kunnen worden dat een maatregel onvermijdelijk zou zijn (indicatoren). En welke faalfactoren in de WZM een maatregel noodzakelijk maakten, of dat sprake is van een logisch pad van opschaling.

Voor alle cases geldt dat we ons richten op de zorgroute vanuit het basisteam, daarbij gaan we ervan uit dat ook zorg die via huisarts of bijvoorbeeld Veilig Thuis wordt ingezet via het basisteam loopt.

We hebben voor het onderzoek negen cases geselecteerd, elk drie uit de doelgroepen B, C en D.

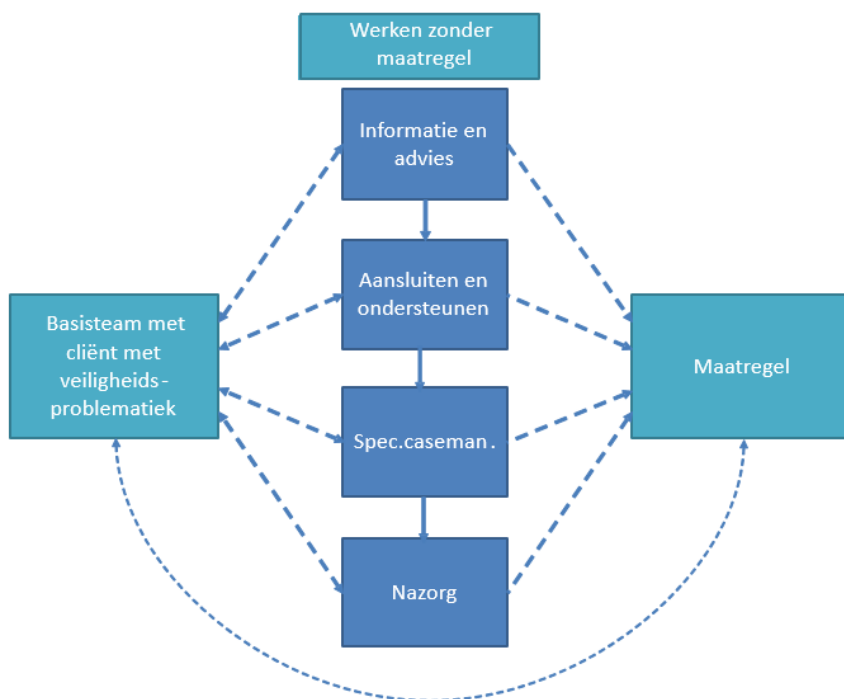
2.2.1 Werken zonder maatregel/inzet kennis expertise GI in aanvulling op het lokale basisteam

Bij de inzet van de expertise van de GI in aanvulling op het lokale basisteam is nu een aantal producten gedefinieerd door JB Noord. In iedere fase en bijbehorend product zijn er drie opties:

1. de case kan duurzaam teruggegeven worden aan het lokale basisteam;
2. er wordt opgeschaald binnen het proces en producten van WZM;
3. er wordt besloten dat een maatregel zou moeten worden opgelegd.

Deze caseroutes zijn weergegeven in onderstaande figuur:

Figuur 2: caseroutes van de inzet van producten werken zonder maatregel



3. Reflecties van cliënten op het werken zonder maatregel

Het perspectief van de cliënt is zoveel als mogelijk in het onderzoek betrokken, ondanks dat het erg lastig was om cliënten bereid te vinden mee te werken aan het onderzoek en het aantal beschikbare cases beperkt was. Uiteindelijk hebben we voor drie van de negen geselecteerde cases de cliënt individueel gesproken. Dit betrof in alle gevallen een ouder/verzorgende in wiens gezien WZM is uitgevoerd en/of waar een formele kindbeschermingsmaatregel aan de orde is (geweest). Om het brede cliëntperspectief op te halen, is aanvullend gesproken met een afvaardiging van de cliëntenraad. Ook in de gesprekken met de professionals van JB Noord en de casemanagers van de lokale basisteams is het cliëntperspectief expliciet ook aan de orde gesteld. Tot slot is beschikbare informatie over de cases bestudeerd die inzicht geeft in het traject dat de cliënt heeft doorlopen vanaf het eerste contact met hulpverlening tot en met de afronding van de betrokkenheid van JB Noord.

Uit het geheel van deze bronnen is een beeld gevormd van de belangrijkste ervaringen, meningen en beelden van de cliënten met betrekking tot de kosten en baten van inzet van JB Noord in het werken zonder en met maatregel.

Terminologie: daar waar over ouders wordt gesproken, worden hieronder ook verzorgers verstaan.

3.1 Situatie objectief beoordelen: vanuit gelijkwaardigheid, zonder vooroordelen en open vizier

Voor de cliënt is het essentieel dat hij erop kan vertrouwen dat zijn situatie (steeds weer) objectief beoordeeld wordt. Drie aspecten worden door de cliënt als essentieel ervaren om objectiviteit te borgen:

1. een open en gelijkwaardige relatie tussen professionals en de cliënt;
2. op basis van feiten en eigen waarneming de situatie beoordelen;
3. het openstaan voor andere inzichten en signalen.

Een open en gelijkwaardige relatie

Cliënten vinden het van groot belang dat de professional (zoveel mogelijk) op basis van gelijkwaardigheid met de ouders het gesprek aangaat. Echt naar ouders en hun zorgen luisteren. Alleen op deze manier kunnen ouders naar hun idee daadwerkelijk in positie gezet worden als eerste verantwoordelijke voor de kwaliteit van het opgroeien van hun kinderen. Soms wordt geconstateerd dat (nog steeds) niet mét – maar vooral óver – de ouders/het gezin wordt gesproken.

Cliënten hebben er behoefte aan dat er in openheid over de plannen en bestaande beelden en inschattingen met hen gesproken wordt. Ouders willen betrokken worden en zelf regie hebben over de zorg die in het gezin wordt ingezet. Wanneer er bij de hulpverlening zorgen bestaan, willen de ouders weten welke verandering nodig is. Ouders geven aan behoefte te hebben aan ruimte om van hulpverlener te wisselen als daar geen klik mee bestaat, zonder dat dit direct wordt uitgelegd als gebrek aan medewerking. Uiteindelijk moet het doel zijn om het gezin te helpen, zodat ouders het zelf kunnen.

Professional JB Noord: het lokale basisteam dacht dat de moeder zichzelf en de kinderen iets wilde aandoen. Er was paniek en er werd een VTO ingediend. Dit bleek achteraf onterecht en de moeder voelde zich gepasseerd. Als de tijd was genomen de moeder te spreken, was gezien dat er geen sprake was van een veiligheidsdreiging.

Handelen op basis van feiten

Voor cliënten is van belang dat zij erop kunnen vertrouwen dat het oordeel over de veiligheidssituatie van hun kind te allen tijde onafhankelijk wordt gevormd, zonder vooroordelen op basis van geloof, maatschappelijke status en/of uiterlijk. Dit kan met name zo worden ervaren wanneer ouders bijvoorbeeld een andere sociaal maatschappelijke of culturele achtergrond hebben dan de hulpverlener. Cliënten ervaren soms dat zij bij voorbaat al in een bepaald hokje gestopt worden.

Voor het vertrouwen in – en de relatie met – de hulpverlening is het voor cliënten van groot belang dat wordt gevoeld dat er gehandeld wordt op basis van feiten en niet (alleen) op basis van gevoel en/of beelden. Een aantal zaken wordt hierbij concreet genoemd:

- a. zorg voor aanwezigheid bij de cliënt in zijn natuurlijk omgeving;
- b. spreek in alle gevallen ook met de kinderen die het betreft om hun eigen ervaring op te halen (zonder last en ruggespraak met de ouders). Soms komen en gaan de hulpverleners, maar is er niemand die echt met de kinderen praat en vraagt wat zij belangrijk vinden of nodig hebben;
- c. spreek bij twijfel ook met het brede systeem rondom de cliënt (omgevingscheck).

Cliënt: er waren problemen rondom de ontwikkeling van één van de kinderen en daarom was er hulpverlening betrokken in ons gezin. We werkten goed samen. Op een gegeven moment kwam er toch vanuit de hulpverlening een VTO, die leidde tot een OTS, omdat de hulpverlening het idee had dat we niet mee wilden werken. Dit was niet het geval. We hadden wel het idee dat niet altijd de juiste hulp werd ingezet en dat het niet goed was voor ons kind. In de periode rondom de VTO is er vrijwel niet met ons overlegd. Tijdens de OTS erkende de jeugdbeschermer dat we echt wel bereid waren om mee te werken, maar dat niet de juiste hulp was ingezet. De jeugdbeschermer was veel bij ons thuis, juist ook als de kinderen er waren en kon daardoor ook beter zien wat er speelde. Het was erg frustrerend dat er niet naar ons als ouders werd geluisterd en dat er achter onze rug om van alles besproken en ingezet werd.

Professional JB Noord: gedurende de OTS in deze case kwamen we erachter dat de ouders goed mee wilden werken, maar dat er niet de juiste hulp werd ingezet. Toen kon de OTS worden afgerond en ging het snel beter met het gezin. Het opleggen van een rechterlijke maatregel terwijl ouders echt hun best deden, heeft ze erg geraakt en was achteraf zeker niet nodig geweest.

Openstaan voor andere inzichten en signalen

Niets is voor een cliënt frustrerender dan het gevoel te hebben dat hij met hulpverleners niet verder komt, omdat zij positieve signalen die in de goede richting wijzen niet (willen) oppikken. Cliënten willen erop kunnen vertrouwen dat hulpverleners objectief handelen en proberen om hun eigen bevindingen en signalen te checken. In een aantal gevallen hebben cliënten het idee gehad dat er sprake was geweest van tunnelvisie bij professionals. In enkele gevallen is dit bij de uitvoering van een OTS ook expliciet bevestigd door jeugdbeschermers. Cliënten willen er zeker van zijn dat hun historie niet dominant blijft in het hulpverlenerstraject, er oog is voor vorderingen en signalen van (professionele) derden die veiligheidsbedreigingen tegenspreken of 'afzakken', serieus worden genomen. Concreet geven cliënten aan dat:

- a. voorkomen moet worden dat beelden en fragmentarische informatie van verschillende hulpverleners op een 'ongecontroleerde hoop' worden geveegd tot een totaalbeoordeling en (in aansluiting daarop);
- b. een professional die besluit tot een VTO of VOTS neemt, altijd een eigen inschatting moet (laten) maken op basis van eigen en echte waarneming van feiten.

Ouders geven aan het zeer te waarderen dat wanneer er een verkeerde beoordeling/inschatting is gemaakt van een situatie, dit door de hulpverlenende instanties toegegeven wordt. Net als dat van ouders wordt gevraagd om zich kwetsbaar op stellen. Het kost de cliënt veel wanneer deze wederzijdse openheid, transparantie en eerlijkheid afwezig is.

Cliënt: er was al jarenlang een team van professionals betrokken bij één van mijn kinderen vanuit zijn verblijf in een Medisch Kinderdagverblijf (MKD). De professionals vormden zich een beeld van de medische en sociale veiligheidssituatie van ons, schaalden op naar een zorgoverleg en betrokken ons als ouders steeds minder. Dit terwijl wij ons naar ons oordeel meewerkend opstelden, maar simpelweg niet altijd wisten hoe te handelen. Oordelen van het consultatiebureau die aangaven dat geen sprake was van fysieke verwaarlozing, werden ter zijde geschoven. Na dreiging met een gelijktijdige uithuisplaatsing is uiteindelijk een OTS uitgesproken. Door de Jeugdbescherming is na een korte periode van actieve betrokkenheid in ons gezin, beoordeeld dat de OTS onterecht is uitgesproken.

3.2 Continuïteit van hulpverlening: één vast aanspreekpunt, verhaal niet steeds opnieuw doen en duidelijke regie op basis van vertrouwen en klik

Voor cliënten is het in een complex en spannend proces, waarin zij zich kwetsbaar moeten opstellen richting hulpverleners en soms ook richting hun kinderen en bredere omgeving, van groot belang dat zij zich op hun gemak voelen bij de betrokken hulpverleners. Cliënten geven aan dat continuïteit in de betrokken personen hen veiligheid biedt en vertrouwen in het proces naar verbetering van de situatie. Drie zaken zijn hierbij voor de cliënt van wezenlijk belang:

1. een vast aanspreekpunt;
2. goede overdracht van informatie;
3. regie op inzet van hulpverlening.

Een vast aanspreekpunt

Een zo groot mogelijke continuïteit in hulpverlening wordt gewaardeerd, maar ten minste wordt zeer gehecht aan één vast aanspreekpunt. Cliënten willen graag inspraak in wie hun vaste aanspreekpunt en vertrouwenspersoon is. Cliënten willen het gevoel hebben dat iemand werkt vanuit het hart en persoonlijke toewijding en willen een persoonlijke klik ervaren. Uit welk 'hokje of potje' de persoon komt, is voor de cliënt niet relevant.

Het wordt zeer op prijs gesteld dat wanneer er een goede band is met een hulpverlener deze – ongeacht het verdere verloop van het proces – betrokken blijft. Ook als de 'dominant betrokken hulpverlener' verandert, hechten cliënten aan behoud van hun vaste contactpersoon, zeker wanneer het aantal betrokken hulpverleners toeneemt.

Goede overdracht van informatie

Cliënten geven aan dat het voor hen heel belangrijk is dat zij niet steeds opnieuw hun verhaal hoeven te doen, wanneer zij met wisselende en/of meerdere hulpverleners te maken hebben. Soms bestaat het gevoel dat er geheel geen sprake is geweest van dossieroverdracht. Als cliënten het gevoel hebben hun hele historie steeds opnieuw te moeten vertellen, kan dit hun medewerking belemmeren. Wel is er het besef dat er aandacht moet blijven voor veranderingen in de situatie sinds de eerste betrokkenheid van hulpverleners, om goed aan te sluiten op de huidige situatie in het gezin.

Regie op inzet van hulpverlening

Als er wel (soms onvermijdelijk) meerdere hulpverleners betrokken zijn, dan is het belangrijk dat er met elkaar gecommuniceerd wordt. Dat signalen en plannen met elkaar worden gedeeld, geharmoniseerd en met ouders worden gecommuniceerd. Ouders hebben er behoefte aan te weten in welke volgorde en prioriteit de hulpverlening wordt ingezet. Dit vraagt erom dat iemand regie heeft en afstemming organiseert. Het komt meer dan eens voor dat meerdere hulpverleners bij een gezin betrokken zijn vanuit deelproblematiek en het gezin hierdoor wordt overspoeld en de regie (daardoor) verliest. Uit ervaringen van cliënten spreekt dat zowel casemanagers uit de lokaal basisteams, als die van JB Noord deze regietaak in voorkomende gevallen adequaat hebben kunnen oppakken.

Cliënt: in een al onduidelijke situatie binnen een vechtscheiding, werden wij geconfronteerd met wel 15 hulpverleners die gelijktijdig of kort na elkaar betrokken waren bij ons gezin. Wij wisten echt de namen van deze hulpverleners niet allemaal, laat staan de organisatie waarvoor zij werkzaam waren. Toen een hulpverlener (casemanager lokaal basisteam) de regie pakte, kwam er overzicht en structuur in de hulpverlening. Zij zorgde ervoor dat we ons verhaal niet steeds opnieuw hoefden te vertellen.

3.3 Duidelijkheid essentieel voor cliënt: perspectief en heldere verwachtingen van belang, waarbij maatregel helpend kan zijn

Voor cliënten is duidelijkheid ontzettend belangrijk. Het gaat om zeer persoonlijke omstandigheden, namelijk het functioneren en het welbevinden van het gezin. Duidelijkheid kan voor ouders en kinderen confronterend zijn. Toch wordt dit (ten minste achteraf) als positiever ervaren dan een situatie waarin de vinger niet (tijdig) op de zere plek wordt gelegd en onzekerheid blijft heersen over het (vervolg)proces.

Uit de gesprekken met cliënten komt een beeld naar voren waarin zij de gewenste duidelijkheid concretiseren naar drie elementen:

1. een gestructureerd en gefaseerd plan met perspectief;
2. het helder communiceren van grenzen en consequenties;
3. een betrouwbaar proces bij uitvoering van het plan.

Een plan met perspectief

De professional moet helder benoemen wat het gesignaleerde veiligheidsprobleem is van het kind/de kinderen binnen het gezin. De cliënt wil graag betrokken en geholpen worden bij het maken van een gestructureerd en gefaseerd plan om de situatie te verbeteren. Zo wordt helder wat er van de ouders (en eventueel jeugdigen) verwacht wordt en hoe de professional(s) hierbij kunnen helpen. Deze duidelijkheid voelt voor de cliënt als houvast in een onzekere situatie, wat hen een 'veilig gevoel' geeft en tevens (handelings)perspectief en hoop biedt op verbetering van de situatie. Het kan tevens de angst wegnemen dat dit traject in het vrijwillig kader altijd (slechts) een opstap naar een maatregel is, die gepaard kan gaan met een eventuele uithuisplaatsing van het kind/de kinderen. Eventuele betrokkenheid van JB Noord werd (behoudens de naam 'Jeugdbescherming') door cliënten in de regel niet als bedreigend, maar vooral als behulpzaam ervaren. Juist omdat medewerkers van JB Noord goed in staat zijn overzicht, structuur en perspectief te bieden.

Cliënt: ik zocht steeds weer contact met mijn ex. Dit had een negatief effect op de kinderen. Dit was mij al vaak verteld, mede door de contactpersoon van het lokaal basisteam. Op een middag hebben we samen met iemand van JB Noord een hele brainstorm (framework) gedaan. We bedachten wat er gebeurde, wat dit met de kinderen deed en wat er moest veranderen. De dame van JB Noord vertelde ook wat de consequenties zouden zijn als ik me niet aan de afspraken hield. De brainstorm (framework) hebben mij veel helderheid en duidelijkheid verschaft en de situatie verbeterd.

Aangeven van grenzen en consequenties

Uit het voorbeeld hierboven blijkt dat niet alleen een gestructureerd plan met perspectief nodig is, maar wanneer de situatie daarom vraagt ook duidelijke grenzen moet worden gesteld en consequenties van (niet) handelen moeten worden gecommuniceerd. Cliënten hebben er behoefte aan dat hen duidelijk wordt gemaakt wat er binnen de afgesproken kaders wel en niet kan en wat de consequenties zijn als zij de afgesproken bijdrage aan het plan niet leveren.

Door helder te schetsen dat het aanvragen van een maatregel de volgende stap is wanneer in het vrijwillig kader geen voortgang wordt geboekt, voelen ouders dat er echt iets moet gebeuren en dat het zo niet langer kan. Ook in deze situaties blijft het van belang dat er perspectief wordt geboden en wordt aangegeven wat er moet gebeuren om tot een VTO te komen, dan wel hiervan weg te blijven. Professionals gaven wel aan dat het belangrijk is deze 'escalatiegesprekken' niet zomaar te voeren. Als ouders – ondanks dat ze soms tekortschieten – bereid zijn mee te werken, mag niet (zomaar) met een maatregel worden 'gedreigd'.

Cliënt: mijn vrouw en ik lagen in een zogeheten vechtscheiding. Het lukte maar niet om tot goede afspraken te komen en dat was voor de kinderen ook niet fijn. Op een gegeven moment is er toen door de dame van het lokaal wijkteam iemand van JB Noord bijgehaald die een paar gesprekken met ons gevoerd heeft om extra duidelijk te maken wat ons gedrag bij de kinderen teweegbrengt. Ook vertelde hij dat als we niet beter met elkaar om zouden gaan er een kindbeschermsmaatregel kan volgen, omdat de ontwikkeling van de kinderen echt in het geding was. Hierdoor beseften we wel dat er echt iets moest gebeuren en hebben we betere afspraken gemaakt.

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat betrokkenheid van JB Noord kan helpen om als (eerder) betrokken hulpverlener in het vrijwillig kader rolvast te blijven richting de cliënt. De cliënt krijgt een concreet gezicht bij de situatieschets van het opleggen van een maatregel wat het realistischer en concreter maakt. Cliënten geven aan deze combinatiegesprekken als vertrouwend, duidelijk en prettig te ervaren.

Kunnen vertrouwen op het proces

Zoals eerder aangegeven, is het van belang dat sprake is van regie op het proces. Met name om te borgen dat sprake is en blijft van een voor de cliënt 'voorspelbaar en betrouwbaar' proces, zonder onaangename verrassingen. Bijvoorbeeld doordat professionals elkaar niet goed verstaan of signalen verkeerd worden geïnterpreteerd. Ook of misschien wel juist in tijden van (ogenschijnlijke) crisis, is het van belang dat de met het gezin gemaakte afspraken worden gerespecteerd en niet ineens een andere beslissing wordt genomen.

Professional basisteam: ik liep mee in een gezin met twee hele jonge ouders. De situatie was onder controle. De ouders en ook de opa en oma konden goed voor het kindje zorgen, al was het een kwetsbare situatie. Er waren afspraken gemaakt tussen mij en het gezin, waaraan zij zich goed hielden. Op een gegeven moment was ik een aantal dagen met vakantie en ontstonden er in die periode vanuit de zorgaanbieder zorgen. Vervolgens is toen – in overleg met het lokaal basisteam – ineens een maatregel aangevraagd en stonden er vijf agenten voor de deur om het kind uit huis te halen. Dit heeft gezorgd voor een groot gevoel van onzekerheid en wantrouwen richting hulpverleners bij het gezin, omdat afspraken niet werden nagekomen. Achteraf bleek de VOTS ook niet nodig geweest.

In een enkel geval gaat de gewenste duidelijkheid zo ver, dat door (één van beide) ouders een maatregel wordt gewenst. De maatregel biedt hen naar verwachting de nodige duidelijkheid in een situatie die onoverzichtelijk is. Met name in gevallen van een vechtscheiding wordt deze behoefte gevoeld. De verwachting bij deze cliënten is dat de Jeugdbescherming ervoor zorgt dat zij niet meer met elkaar het gesprek aan hoeven te gaan, maar een onafhankelijke scheidsrechter alle beslissingen neemt.

3.4 Proces tot maatregel meest ingrijpend: onzekerheid en onvoorspelbaarheid van proces met name bij onvoldoende afstemming tussen hulpverleners

Zoals hiervoor aangegeven, kan een maatregel voor een gezin soms uitkomst bieden als het hen (samen) niet lukt om de veiligheid van de kinderen te realiseren. Cliënten geven aan dat de maatregel soms – ook als deze van tevoren niet werd gewenst – zelfs als prettig is ervaren. Het geeft duidelijkheid over wie 'er aan de touwtjes trekt' en er wordt duidelijk regie gevoerd op het proces. Er wordt gekeken wat het gezin nodig heeft en er wordt stapsgewijs hulp ingezet met duidelijke doelen en evaluatiemomenten.

Tegelijkertijd heeft een maatregel altijd impact op het gezin, zowel voor ouders als voor kinderen. Ook binnen maatregelen blijft afstemming en echt luisteren naar – en praten met – ouders en kinderen essentieel. Cliënten geven echter ook aan dat:

- niet de maatregel, maar het proces daar naar toe het meest ingrijpend is;
- niet het opleggen van een OTS, maar de onzekerheid over uithuisplaatsing het meeste impact heeft.

Niet maatregel, maar onduidelijkheid in proces

Niet de maatregel zelf, maar de onzekerheid en onduidelijkheid in het proces ernaartoe worden door cliënten als het meest ingrijpend ervaren. Met name als er in dat proces onduidelijkheid is, sprake is van slechte afstemming tussen professionals, de ouders onvoldoende betrokken zijn en de situatie niet

onafhankelijk en objectief wordt beoordeeld. Soms kan juist deze onzekerheid voor toenemende spanningen binnen het gezin en voor escalatie van de situatie zorgen. Cliënten geven aan dat de onzekerheid rondom het proces henzelf en (de omgeving van) het hele gezin veel heeft gedaan en gekost.

Niet de OTS, maar onzekerheid UHP

Niet in alle gevallen wordt aan ouders helder het proces gecommuniceerd en blijft het onduidelijk of een OTS wel of niet vergezeld gaat met een verzoek tot uithuisplaatsing van kinderen. Cliënten geven aan dat de angst hun kinderen niet meer om hen heen te hebben, vele malen meer impact heeft dan de 'dreiging' dat het gezag van de ouders door de maatregel gedeeltelijk wordt ingeperkt.

Kortom, de onduidelijkheid in het proces en de angst voor eventuele uithuisplaatsing hebben vele malen meer impact dan het opleggen en uitvoeren van een maatregel (OTS) zelf. De ervaringen van gesproken cliënten met JB Noord zijn vrijwel altijd positief. Wellicht ook omdat in sommige gevallen tijdens de maatregel is beoordeeld dat deze niet nodig was geweest en ouders zich hierdoor gesterkt voelden.

4. Reflectie van professionals lokale basisteams op het werken zonder maatregel

In dit hoofdstuk worden de ervaringen en beelden van professionals van de basisteams rondom WZM weergegeven. De hier beschreven ervaringen en meningen van professionals uit de lokale basisteams zijn afkomstig uit interviews, case-informatie en de gehouden enquête onder professionals van de lokale basisteams in de provincie Groningen.

Zoals eerder beschreven, is de opzet en inrichting van de basisteams in Groningen per gemeente sterk verschillend. De concrete ervaringen zijn daarmee ook verschillend. Evenwel zijn in dit hoofdstuk de belangrijkste rode draden opgenomen die voor alle lokale basisteams (in enige mate) geldig zijn.

4.1 Druk op veiligheidsexpertise: beperkt aanwezig en onderhouden expertise leidt tot handelingsverlegenheid

Algemene constatering is dat alle basisteams enige mate van kennis kunde van veiligheid hebben, maar deze smal is belegd en bovendien onder druk staat.

Kennis en kunde veiligheid aanwezig, maar onvoldoende geborgd

Het algemene beeld bij de professionals in de lokale basisteams is dat er in de basis de juiste kennis en kunde aanwezig is in de teams op het terrein van veiligheidscasuïstiek. De kennis en kunde rondom veiligheid kenmerkt zich doordat medewerkers in staat zijn om:

- a. een goede risicoanalyses te maken;
- b. veiligheidsplannen te schrijven;
- c. een VTO op te stellen conform geldende routes en procedures;
- d. de gedragswetenschapper tijdig en juist te betrekken bij kernbeslissingen.

Deze kennis en kunde is van oudsher vooral aanwezig bij medewerkers die bij hun voormalig werkgever (zoals Bureau Jeugdzorg) veel ervaringen hebben opgedaan met het werken in het vrijwillig kader in gezinnen waarbij veiligheid een issue is. Door de professionals van de lokale basisteams zijn zorgen geuit over het borgen van deze kennis en kunde op veiligheid. De twee belangrijkste redenen voor zorg zijn:

1. het gebrek aan onderhoud van kennis en kunde in de vorm van faciliteiten en scholing;
2. de verschillende rollen en taken die de medewerkers hebben waardoor ze niet altijd in positie zijn.

Aantal concrete behoeften om kennis en kunde op peil te houden

De eerste vorm van zorg leidt tot de behoeften aan:

- a. voldoende sparringpartners met gelijke of meer kennis en kunde, om zaken met elkaar te bespreken (in kleinere teams zijn vaak maar één of twee medewerkers met deze kennis en kunde aanwezig);
- b. de fysieke aanwezigheid van een gedragswetenschapper, voor kernbeslissingen en vragen;
- c. het regelmatig hebben van intervisie, onder begeleiding van teamleiders om zaken met elkaar te bespreken. Dit wordt nu soms (praktisch) door medewerkers onderling opgepakt;
- d. het regelmatig volgen van opleidingen en actieve bijscholing van de inhoud en de processen.

Door ontbreken van deze randvoorwaarden staat de uitvoeringskwaliteit onder druk (punten a en b) en is de kans groot dat de huidige specifieke veiligheidsexpertise op termijn verwaterd (punten c en d).

Medewerkers vinden het zonde dat zij hun kennis en kunde zien afbrokkelen, omdat zij graag dichtbij hun specialisme blijven. Naar hun mening waren de bovenstaande randvoorwaarde in het oude stelsel – met gebundelde veiligheidsexpertise bij één (moeder)organisatie – beter geborgd. In het nieuwe stelsel zijn medewerkers en organisaties nog zoekende naar wegen om één en ander met elkaar te regelen.

Door verschil in rol en functie expert niet altijd voldoende in positie

De tweede vorm van zorg betreft enerzijds de rol en positie en anderzijds het omvangrijke takenpakket van medewerkers met veiligheidsexpertise. Dit is een zorgpunt omdat het van belang is voldoende caseload te hebben (kwalitatief) en niet overvraagd te worden met andere taken (kwantitatief).

De rollen van de medewerkers die kennis en kunde hebben op veiligheid verschillen sterk per gemeente. In sommige gemeenten zijn ze binnen de teams aangewezen om casemanagers te zijn van de zaken die met veiligheid te maken hebben. In andere gemeenten fungeren zij als tweede schil. Dit kan betekenen dat zij vooral fungeren als expertmatige vraagbaak en zelf geen caseload hebben, of dat zij cases 'doorgezet' kunnen krijgen. In deze laatste situatie zijn de medewerkers niet primair in positie en kunnen zij niet sturen op het moment en de omvang waarin hun expertise wordt ingezet. Deze beoordeling ligt bij collega's in het lokale basisteam.

In sommige gemeenten wordt medewerkers gevraagd om naast hun specialisme ook veel andere taken op te pakken, zoals het indiceren en controleren van de toegewezen zorg door de andere medewerkers in de teams (of jeugdhulporganisaties), het helpen van gezinnen of ouderen buiten hun eigen vakgebied (bijvoorbeeld in de 0-100 teams) en/of het uitvoeren van secretariële taken. Een praktisch ongemak daarbij is dat faciliteiten (zoals fax, toegang tot CORV en elkaars systemen) onvoldoende geregeld zijn.

Professional basisteam: ik kom oorspronkelijk bij BJJ vandaan en ben naar het lokaal basisteam gegaan voor de veiligheidscauïstiek. In de praktijk ben ik nu vrijwel al mijn beschikbare tijd kwijt aan het indiceren van zorg voor het hele team en heb ik geen eigen cases meer.

Medewerkers soms onvoldoende toegerust en opbouwen kennis en kunde nog in ontwikkeling

In sommige lokale basisteams zijn medewerkers casemanager op veiligheidsvraagstukken die hierop geen ervaring hebben, onvoldoende zijn opgeleid en nauwelijks worden begeleid. Dit heeft twee redenen:

1. sommige gemeenten kiezen er bewust (vanuit visie) voor om meer generalistisch medewerkers (zoals maatschappelijk werkers) in beginsel als casemanager aan te stellen;
2. andere gemeenten kiezen ervoor om (ook) andere professionals op veiligheidsvraagstukken in te zetten vanuit onderbezetting (te weinig specialistische capaciteit).

Nuancering is dat er ook gemeenten zijn die er bewust voor kiezen alleen medewerkers met bestaande kennis, kunde en ervaring met veiligheidsvraagstukken hierop als casemanager in te zetten.

In sommige gemeenten wordt veel druk uitgeoefend om de zaken in het voorveld op te pakken. Daarnaast is het zo dat veel medewerkers in de lokale basisteams een achtergrond hebben in de hulpverlening en niet of minder op caseregie. De ervaring van medewerkers in de lokale basisteams is dat medewerkers zonder achtergrond op veiligheidsvraagstukken nog onvoldoende kennis en kunde hebben opgebouwd. Gevolg van gemeentelijke keuzes is dat soms medewerkers zonder het benodigde SKJ-certificaat en ervaring met de casuïstiek, verantwoordelijk zijn voor (zwaardere) veiligheidscases.

Professional basisteam: ik ben altijd schoolmaatschappelijk werker geweest. Nu moest ik een case oppakken waarbij de veiligheid van de kinderen in het geding was en de ouders weinig bereid waren om mee te werken en moeilijk bereikbaar waren. Ik voelde me onvoldoende toegerust en kon onvoldoende kennis en kunde inschakelen binnen het team. Uiteindelijk is de case geëscaleerd. Voor mij was het erg vervelend om een zaak te krijgen zonder de benodigde ondersteuning en zo in het diepe gegooid te worden.

De medewerkers zonder achtergrond in veiligheidsvraagstukken geven aan zichzelf ook onvoldoende toegerust te voelen. Zij voelen zich hierin in de regel ook niet goed gefaciliteerd en hebben het gevoel dat er te makkelijk gedacht wordt over veiligheid.

De mate waarin medewerkers van overige organisaties en elkaar vinden en samenwerken, verschilt sterk tussen de gemeenten. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat er ook basisteams zijn waarbij de uitwisseling en borging van kennis en expertise beter georganiseerd is.

Professional basisteam: in mijn gemeente wordt voor medewerkers met kennis en kunde van veiligheid bewust extra tijd vrijgespeeld om de kennis en kunde die we hebben, door te geven aan de andere mensen in het team en zo bewustwording van de specifieke expertise van veiligheid te creëren.

Gevolgen

Het gevolg van de inzet van onvoldoende kundige medewerkers is vierledig:

1. de cliënt krijgt niet de begeleiding en aandacht die hij of zij verdient/nodig heeft;
2. door JB Noord is een case niet (goed) terug te leggen bij het lokale basisteam;
3. de medewerker in kwestie voelt zich overvraagd en raakt mogelijk overbelast, mede omdat zij vanuit een hulpverlenende houding onvoldoende afstand tot de case kunnen bewaren (uitval heeft zich reeds op meerdere plekken voorgedaan);
4. vanuit handelingsverlegenheid, tot angst aan toe, wordt door medewerkers gegrepen naar 'zwaardere middelen':
 - a. er wordt veel (dure) zorg ingezet zoals spoedhulp en crisisdienst;
 - b. er wordt een VOTS aangevraagd dan wel VTO ingediend.

Dit brengt ten finale risico's voor de gemeente met zich mee in haar wettelijke rol en bevoegdheden in het jeugdzorgstelsel en leidt tot inefficiënte besteding van middelen.

Professional basisteam: ik ben later betrokken bij een case waar ook JB Noord betrokken was. De case kon in principe terug naar het basisteam, omdat de ouders goed meewerkten en de veiligheid van de kinderen stabiel was. De overdracht duurde erg lang, omdat er binnen het basisteam niemand was die de case op zich wilde nemen met voldoende kennis en ervaring. In onze structuur mocht ik als expert op veiligheid geen eigen zaken op me nemen. Uiteindelijk is er binnen het team iemand bereid gevonden, maar is de case toch geëscaleerd en heeft dit uiteindelijk geleid tot een VTO toen ik uiteindelijk (te) laat in het proces alsnog werd ingeschakeld. Deze situatie is zowel voor mijn collega in het basisteam als voor mij niet prettig geweest.

Het komt ook voor dat medewerkers die onvoldoende expertise hebben van de wettelijke kaders en bevoegdheden, overrompeld worden door bijvoorbeeld lokale bestuurders. Deze mengen zich soms dusdanig met de inhoud en het verloop van een case dat de integriteit van de professional en de privacy van de cliënt in het geding komt. Het risico wordt gezien dat onkundige medewerkers onvoldoende in staat zijn om aan deze druk passend tegenwicht te bieden.

Professional basisteam: Ik was betrokken bij een case waarbij een gezin veel overlast verzorgde voor de buurt. Er werd vanuit de gemeente een grote druk op de case gelegd en van hogerhand werd aangestuurd op uithuisplaatsingen en maatregelen. Men leek zich er onvoldoende van bewust dat dit niet zomaar opgelegd kan worden, maar hiervoor een gang naar de rechter noodzakelijk is en dat dit zeker niet kan als ouders meewerken aan de hulpverlening.

4.2 Stagnerende hulpverlening vraagt om doorbraak: kan aanleiding zijn voor inzet werken zonder maatregel

In sommige cases stagneert een case en leidt de hulpverlening niet tot de gewenste resultaten. In dat geval is het nodig dat er iets gebeurt om de case weer in beweging te brengen, omdat anders de veiligheid van kinderen in het geding komt en een VTO nodig is. Er is sprake van stagnatie als er bijvoorbeeld:

- a. geen voortgang in de veiligheidssituatie wordt gerealiseerd;
- b. er te veel hulpverleners betrokken zijn;
- c. de samenwerking met de ouders niet op gang komt, en/of;
- d. er sprake is van handelingsverlegenheid bij de professional.

Het beeld is dat het niet uitmaakt wie die doorbraak realiseert, maar dat het wel belangrijk is dat dit gebeurt en dat er dan ook geëvalueerd wordt of dit effect heeft gesorteerd. De medewerkers die hier vanuit hun achtergrond bij bijvoorbeeld BJJ ervaring mee hebben, geven aan dat zij veel ervaring hebben om regelmatig en gestructureerd te bezien of de hulp daadwerkelijk de problemen oplost. Ze zien vaker dat hulpverleners die hier minder ervaring mee hebben relatief langer 'aanmodderen'.

In geval van stagnatie is het belangrijkste dat er iemand aan de bel trekt en alle hulpverlening in kaart wordt gebracht. Aan de cliënt moet worden duidelijk gemaakt wat de gevolgen zijn als er geen vooruitgang in de zaak komt. In theorie kan iedere betrokken professional deze signalerende en coördinerende taak op zich nemen. Vanuit de ervaring wordt gezien dat de meeste hulpverleners zich met name verantwoordelijk voelen voor de hen toegewezen taak en daardoor niet snel deze rol op zich nemen.

Professional basisteam: in een case waarin de moeder niet de verantwoordelijkheid nam voor de kinderen, signaleerde ik dat de hulpverlening al vaak was vastgelopen en iets moest gebeuren. Ik heb overleg gepleegd in een vergadering van het basisteam. Daarop hebben we besloten om samen met JB Noord een framework te maken met de cliënt. Dit gaf een doorbraak in de case en een actieve houding bij de cliënt. Het zette mij in positie om hulp te gaan verlenen.

4.3 Regie bij voorkeur bij basisteam: blijft bij voorkeur bij het basisteam liggen, soms willen gemeenten dit zelf liever niet

De basisteams hebben wisselende beelden over waar de regie zou moeten liggen als er betrokkenheid van JB Noord in een case komt. Medewerkers met expertise op veiligheid hebben hier een diffuus beeld bij:

- enerzijds willen zij niet dat JB Noord 'hun' taken (casemanagement) overneemt, omdat zij hier passie voor hebben en hun expertise willen behouden;
- anderzijds zijn juist zij zich (ook vanuit hun ervaringen nog voor de transitie) bewust van de aanvullende expertise van JB Noord en de meerwaarde van inschaling van JB Noord in het proces (bijvoorbeeld om urgentie te creëren bij cliënt en rolzuiverheid te behouden).

De lokale basisteams geven er de voorkeur aan dat de regie waar mogelijk bij het basisteam ligt, ook in geval van samenwerking met JB Noord. Dit omdat het basisteam in de regel langer betrokken blijft bij de cliënten, zelfs wanneer er sprake is van een maatregel. Regie bij het basisteam zorgt voor de continuïteit van hulpverlening en het behouden van een vast en vertrouwd aanspreekpunt voor het gezin.

Een voorbeeld is de eerder beschreven case waarbij tot hoog gemeentelijk niveau betrokkenheid was. Professional basisteam: er is toen intensief samengewerkt tussen JB Noord en het basisteam. Ik heb daarbij de regie niet overgegeven, juist vanwege mijn eigen competenties en de continuïteit. Hierdoor is er in goede samenwerking aan de case gewerkt waarbij JB Noord zeer intensief betrokken was, maar de regie echt bij het basisteam bleef liggen.

De ervaringen met samenwerking tussen lokale basisteams en JB Noord zijn over het algemeen, ook op individueel caseniveau, positief. Er wordt goed samengewerkt, met respect voor elkaars positie en expertise. Uiteraard zijn er hierbij uitzonderingen op de regel, maar dit wordt dan meer aan een mismatch van personen gewijd dan dat de samenwerkingsrelatie tussen de organisaties niet goed verloopt.

Over het algemeen zijn de gedeelde ervaringen met de ambassadeurs van JB Noord positief. Medewerkers van de basisteams geven aan dat er goede relaties met de ambassadeurs zijn en dat er daardoor meer samengewerkt wordt rondom de gezinnen waar beide partijen bij betrokken zijn. Juist de fysieke aanwezigheid en laagdrempeligheid maakt dat er makkelijk even afgestemd kan worden.

Soms geeft het basisteam echter expliciet aan dat ze juist graag wil dat JB Noord de regie overneemt. Bijvoorbeeld als een case te complex is en het basisteam hier niet langer verantwoordelijk voor kan zijn. Dan is het fijn dat er een plek is waar dit soort zaken overgenomen kunnen worden. Ook kan het vanwege tijdgebrek (onvoldoende capaciteit in lokaal basisteam) zijn dat men de regie wil overgeven.

Professional basisteam: ik was betrokken bij een zaak waar ook geweld speelde en wij als basisteam wilden liever niet langer verantwoordelijk zijn voor de case, omdat we ons onvoldoende toegerust voelden. Binnen de gemeente was er op dat moment ook geen medewerker met veiligheidsexpertise beschikbaar om de case op zich te nemen. Toen gaven wij aan dat we liever wilden dat JB Noord de regie op zich zou nemen zodat wij ons konden terugtrekken. In de communicatie is dit toen niet helemaal goed gegaan, omdat JB Noord juist verwachtte dat wij ook betrokken moesten zijn/blijven.

4.4 Werken zonder maatregel goede toevoeging: inzet JB Noord van toegevoegde waarde voor basisteam

Vanuit de basisteams worden verschillende redenen genoemd waarom WZM vanuit JB Noord wordt ingezet. Het moment, de redenen en de omvang van inzet verschillen sterk tussen medewerkers binnen de lokale basisteams.

Samenvattend worden de volgende redenen genoemd om WZM van JB Noord in te schakelen in cases:

- a. een **doorbraak** realiseren, duidelijk schetsen van consequenties van niet meewerken in het vrijwillig kader en hoe het proces tot een formele kinderschermingsmaatregel eruitziet;
- b. het (weer) **in positie zetten** van (de professionals van) het lokale basisteam, door in een **andere rol** dan de casemanager uit het lokaal basisteam, de urgentie aan de cliënt duidelijk te maken;

Professional basisteam: ik had een case waarin we als basisteam geen contact konden krijgen met de vader in het gezin, maar de situatie vroeg hier wel om. Omdat we liever niet meteen een VTO wilden indienen, stuurden we een brief naar de vader dat er een gesprek zou komen waar JB Noord bij aanwezig zou zijn. Toen wilde de betreffende man wel een gesprek. Waarschijnlijk omdat dat toch een bepaalde urgentie oproep. Het gesprek had plaatsgevonden en vervolgens kon JB Noord zich weer terugtrekken en konden wij de hulpverlening op gang brengen.

- c. het dienen als **sparringpartner** voor (ruggespraak met) de professional in het lokale basisteam. Ook voor medewerkers met expertise op veiligheid die voldoende sparringniveau missen binnen het lokale basisteam;
- d. het geven van een **objectief oordeel** (kan bij wijze van 'second-opinion') in een situatie waarin hulpverleners al lang dicht op het gezin zitten;
- e. het **de-escaleren en normaliseren** van een situatie waarin veiligheidsvraagstukken in het gezin en vraagstukken rondom openbare orde vermengd raken. JB Noord kan helpen de situatie te objectiveren en grenzen te stellen aan betrokken partijen;

Professional basisteam: er was een gezin waarover veel onrust was ontstaan in de buurt. De gemeente zat er erg dicht op, tot aan de burgemeester aan toe en eiste van alles van het basisteam. Toen is er door mij als casemanager iemand ingeschakeld van JB Noord. Die heeft toen zowel richting het gezin, de buurt als de gemeente duidelijke grenzen gesteld en het probleem overzichtelijk en kleiner gemaakt op basis van de feiten. De jeugdbeschermer van JB Noord en ik hebben toen een lange periode samen opgetrokken rondom het gezin. Hierdoor stabiliseerde de situatie.

- f. het opvangen van **tijd- en capaciteitsgebrek** bij de lokale basisteams;
- g. in relatie tot bovengenoemde reden, kan ook de **complexiteit en (daarmee) omvang** van een individuele case reden zijn om deze in het kader van WZM aan JB Noord over te dragen. Dit voorkomt dat een medewerker in het lokaal basisteam zijn tijd moet besteden aan een gering aantal cases;
- h. wanneer het perspectief is dat naar alle waarschijnlijkheid een maatregel onontkoombaar is, of reeds het traject van een VTO is ingezet, kan worden besloten de regie al aan JB Noord over te dragen in het WZM, om voor de cliënt **continuïteit** te organiseren richting de uitvoering van de maatregel.

Professional basisteam: er was een gezin waar een maatregel dreigde en waar ik ondersteuning nodig had, omdat het niet lukte om de situatie te stabiliseren. Daarbij heb ik toen ondersteuning ingeroepen van JB Noord, omdat de kans groot was dat het uiteindelijk een maatregel zou worden. Het voordeel is dat toen er uiteindelijk een maatregel kwam, er niet weer een nieuwe hulpverlener in het gezin betrokken werd maar sprake was van warme overdracht.

4.5 Professional JB Noord als onderdeel van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur'

Door de professionals in de lokale basisteams is benoemd dat het in de samenwerking met professionals van JB Noord heel waardevol is dat ze veel kennis en kunde hebben op het specialisme van veiligheidsvraagstukken. Tegelijk is aangegeven dat het wel een uitdaging is voor medewerkers van JB Noord om ook breed te kijken en zo bij te dragen aan de ambitie van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur'. Dit vraagt van de professionals van JB Noord om naast hun eigen expertise op veiligheid ook andere signalen binnen (de omgeving van) het gezin op te pikken en deze signalen actief te delen met andere betrokken bij het gezin, ten minste de casusregisseur van het lokale basisteam. Alleen dan kan in gezamenlijkheid een plan worden opgesteld dat recht doet aan de mogelijke multiprobleemsituatie, waarbij zaken in de juiste volgorde en combinatie in het gezin besproken en opgelost worden.

Hiervoor is kennis nodig van de brede context van de taak van gemeenten in het sociaal domein, de lokale situatie, de inrichting en werking van de lokale basisteams en de andere (lokaal) betrokken partijen bij het gezin. Om met elkaar tot effectieve samenwerking te komen, moet daarom bij de professionals van JB Noord het besef soms nog groeien dat zij de casusregisseur uit het lokaal basisteam net zo hard nodig hebben als andersom om samen effectief in het gezin te kunnen interveniëren. Dit betekent dat het ook tijdens de uitvoering van een maatregel essentieel is dat de professional van JB Noord de casusregisseur in het lokaal basisteam consequent en frequent informeert (en andersom). Nu raakt het lokaal basisteam soms nog wel eens (tijdelijk) uit beeld wanneer er binnen een maatregel door JB Noord met een gezin wordt gewerkt, vanuit de veronderstelling dat sterke verbondenheid (pas) essentieel is bij naderende overdracht van de casus terug naar het lokaal basisteam.

Er wordt positief aangekeken tegen de bedoeling dat kennis en kunde van Signs of Safety door de professionals van JB Noord aan de professionals in het jeugdzorgstelsel (waaronder lokale basisteams) wordt overgedragen. De overdracht kan nog meer gestructureerd plaatsvinden en (zoals eerder benoemd) een plek krijgen in vormen van intervisie en opleiding/scholing.

4.6 Goede samenwerking ook tijdens maatregel van groot belang

Waar de lokale basisteams grotendeels tevreden zijn over de kwaliteit van samenwerking in het WZM door JB Noord, zien zij nog wel veel ruimte voor verbetering bij samenwerking rondom een maatregel:

- a. de overdracht aan JB Noord bij de start van een maatregel;
- b. de betrokkenheid en afstemming tijdens de uitvoering van een maatregel;
- c. de overdracht aan het lokaal basisteam na afronding van de maatregel.

Met name bij de overdracht bij de start van een maatregel leeft bij sommige lokale basisteams het gevoel dat JB Noord het gedane werk teniet (opnieuw) doet. Breder wordt echter aangegeven dat deze samenwerking in de overdracht naar een maatregel steeds beter verloopt. Hetzelfde geldt voor overdracht terug naar het lokaal team na afronding van de maatregel. Daar is de grootste bottleneck het eerder aangegeven capaciteitsprobleem.

Professional basisteam: er werd een maatregel opgelegd in een gezin waar ik bij betrokken was. De maatregel werd uitgevoerd door de ambassadeur van JB Noord in onze gemeente. Er is toen gelijk afstemming gezocht over wat er al liep in het gezin aan hulpverlening en hoe de maatregel uitgevoerd kon worden, aansluitend bij het principe van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur'.

Het grootste aandachtspunt is de mate en de wijze van afstemming tussen JB Noord en het lokale basisteam tijdens de uitvoering van de maatregel. Het gevolg bij onvoldoende aansluiting is dat het lokaal basisteam niet kan borgen dat het gezin in de breedte van ondersteunings- en hulpvragen in beeld blijft. Daardoor is er geen of weinig afstemming met hulpverleners aan het gezin die actief zijn vanuit andere leefdomeinen en aandachtsgebieden. Dit is zorgelijk aangezien de medewerkers van JB Noord juist specialistisch op de veiligheidsbedreiging van kinderen worden ingezet.

4.7 Relatie met Veilig Thuis wisselend, zaken komen snel bij basisteam terecht

De onderlinge verwachtingen tussen de basisteams en Veilig Thuis lijken nog niet altijd overeen te komen. Vanuit de basisteams wordt aangegeven dat meldingen vaak doorgezet worden naar de basisteams als deze binnenkomen bij Veilig Thuis. Wanneer een basisteam echter geen grip op de zaak krijgt en deze terug wil leggen bij Veilig Thuis, kan dit meestal niet zomaar.

Tevens bestaat er onduidelijkheid bij de basisteams over de status en omvang van de onderzoeksfunctie van Veilig Thuis en hoe zich dit verhoudt tot het product 'aansluiten en ondersteunen' van JB Noord binnen WZM. Er leeft soms de verwachting dat Veilig Thuis ingezet kan worden voor een interventie.

5. Reflectie van professionals JB Noord op het werken zonder maatregel

In dit hoofdstuk worden de ervaringen en beelden van professionals van JB Noord rondom WZM weergegeven. Voor iedere geselecteerde case hebben we – op basis van beknopte informatie over de cases vooraf – met de betrokken medewerker van JB Noord gesproken om hun ervaringen op te halen. Dit betreft cases waarin een medewerker in het WZM kort of zelfs eenmalig betrokken is geweest, maar ook cases waarbij een medewerker langere tijd intensief betrokken is geweest. Ook zijn cases behandeld waarin een kinderschermingsmaatregel is uitgevoerd door een medewerker van JB Noord.

De cases spelen zich – zoals eerder benoemd – af tegen de achtergrond van de verschillende wijze waarop de toegang en caseregie in de lokale basisteams in de provincie Groningen is georganiseerd. De concrete ervaringen zijn daarmee ook verschillend. Evenwel zijn in dit hoofdstuk de belangrijkste 'rode draden' opgenomen die voor alle professionals van JB Noord (in enige mate) geldig zijn.

5.1 Zoeken naar rol in vrijwillig kader: door versnippering van expertise en andere rol in stelsel bestaat rol onduidelijkheid

De professionals van JB Noord merken dat het verschil ten opzichte van voor de transitie groot is in de samenwerking binnen (met name) het vrijwillig kader. Vroeger was dit onderdeel van de eigen organisatie, was er één werkwijze en wist men wie de contactpersoon was. Andersom wist de toegang (nu de medewerkers in de basisteams) de verbinding naar het gedwongen kader makkelijk te leggen. Nu zijn kennis en contacten sterk versnipperd. Hier komt bij dat iedere gemeente:

- a. een verschillende visie heeft op de rol en betrokkenheid van JB Noord in het vrijwillig kader;
- b. het vrijwillig kader en de aansluiting van JB Noord anders georganiseerd heeft.

Verskil in visie op rol JB Noord

De verschillen tussen de gemeenten worden sterk gemerkt als het gaat om de rol van JB Noord in het WZM. Sommige gemeenten willen de inzet van JB Noord zo beperkt mogelijk houden en waar mogelijk altijd zelf de regie houden. Andere gemeenten hebben juist meer het beeld dat als ze een case doorzetten naar JB Noord, ze hier zelf vervolgens niets meer mee hoeven. Uiteraard bestaan er allerlei varianten binnen deze twee geschetste uitersten. Hierdoor worden professionals van JB Noord geconfronteerd met verschillende verwachtingen en houdingen bij de lokale basisteams. Professionals geven aan dit lastig te vinden in het zoeken naar goede afstemming met gemeenten. Ze willen graag goed samenwerken met de wijkteams, maar hebben dan wel een duidelijk contactpersoon nodig en alle verschillende afspraken en werkwijzen zitten dan soms in de weg.

Verskil in organisatie en aansluiting

Een verschil in visie werkt ook uit in de verschillende wijzen en intensiteiten waarmee er met JB Noord wordt samengewerkt. Voor de professionals van JB Noord is het een uitdaging om de samenwerking in het vrijwillig kader met de verschillende basisteams goed vorm te geven. Er worden tegelijkertijd ook kansen gezien, doordat de basisteams dichter op de cliënt(omgeving) georganiseerd zijn en zo meer voeling hebben met lokale dynamiek. De grote diversiteit wordt (nog) gewaardeerd. Tegelijkertijd is er behoefte aan meer generieke uitgangspunten voor de basisteams waarop JB Noord effectief kan aansluiten:

- a. de professionals geven aan dat door de verscheidenheid aan werkafspraken te beperken, het risico op fouten in de afstemming en processen wordt beperkt;
- b. het kost nu veel tijd om bij te houden hoe gemeenten werken en al die werkwijzen scherp in beeld te hebben;
- c. de onderlinge vervangbaarheid van medewerkers is daardoor ingewikkelder omdat de kennis van lokale afspraken en werkwijzen afhankelijk is van de regio of gemeenten waarin de medewerker werkzaam is.

5.2 Veiligheidsexpertise in basisteams: medewerkers zijn veelal kundig, maar niet altijd in positie en expertise niet geborgd

Het beeld van de professionals van JB Noord komt in grote lijnen overeen met dat van de professionals van de lokale basisteams op dit punt (zie paragraaf 5.1). Naar oordeel van de medewerkers van JB Noord zijn onder andere de oud-medewerkers van BJJ kundig als het gaat om veiligheidsvraagstukken in het vrijwillig kader. Dit was immers het werk dat zij ook al deden bij hun voormalige werk.

Naar oordeel van de professionals van JB Noord zijn professionals met kennis en kunde van veiligheid binnen de lokale basisteams soms onvoldoende in positie om hun kennis en kunde ten volle in te zetten. Voor alle medewerkers in de lokale basisteams geldt bovendien dat zij beperkt worden ondersteund bij het werken in het vrijwillig kader. Zo zijn er niet altijd voldoende collega's beschikbaar om te sparren, is niet aan ieder team adequaat een gedragswetenschapper verbonden en is intervisie, training en opleiding niet gestructureerd en uniform georganiseerd. Een zorg is in hoeverre kennis en kunde zodoende in ieder gemeente voldoende behouden en inzetbaar blijft.

Signalering van gebrek voldoende kennis en kunde

Doordat de veiligheidsexpertise in de lokale basisteams niet altijd optimaal is belegd, worden ook andere medewerkers zonder die specifieke expertise ingezet op caseregie van veiligheidsvraagstukken. Hoewel professionals van JB Noord uiteraard regelmatig kundige collega's aan de andere kant van de tafel treffen, hebben zij wel grote zorgen over de inzet van medewerkers in lokale basisteams die niet of nauwelijks ervaring hebben met veiligheidsvraagstukken. Zij geven aan niet te kunnen beoordelen of deze inzet past in een ontwikkelingsvisie van de gemeenten(n), of een meer pragmatische insteek heeft.

Professional JB Noord: in een case van een meisje met ernstig schoolverzuim en probleemgedrag, was er veel hulpverlening rondom het gezin, maar dit leidde niet tot verbetering van de situatie. Er was echter niemand die duidelijk de regie had. Uiteindelijk heeft toen de leerplichtambtenaar aan de bel getrokken dat het echt niet goed ging. Toen is vrijwel direct de gang naar de rechter gestart. Er is toen besloten dat het geen formele maatregel moest worden, omdat het meisje zelf wilde meewerken. De te bewandelen route en mogelijkheden bleken hierbij vooraf niet duidelijk te zijn geweest. De gang naar de rechter was in dit traject niet nodig geweest.

Medewerkers met onvoldoende achtergrond en ervaring met veiligheidsvraagstukken komen soms in handelingsverlegenheid, af en toe uitmondend in angst voor de case/cliënt(omgeving). Vanuit ervaringen geven de professionals van JB Noord aan dat dit verschillende consequenties kan hebben:

- a. gesignaleerd wordt dat deze medewerkers, vanuit een andere professie (hulpverlening i.p.v. caseregie) en soms bredere gezinsbenadering, het veiligheidsvraagstuk minder specifiek benaderen;
- b. omdat deze medewerkers de formele/wettelijke routes en werkprocessen soms onvoldoende kennen, wordt de gedragsdeskundige minder consequent geraadpleegd bij kernbeslissingen;
- c. vanuit handelingsverlegenheid of angst wordt onvoldoende het gesprek aangegaan met de cliënt(omgeving) en op afstand een oordeel geconstrueerd;
- d. een overschatting van het veiligheidsprobleem kan optreden, waardoor te snel naar 'zwaardere middelen' wordt gegrepen;

Professional JB Noord: in een case was een man betrokken die werd geassocieerd met geweld en criminaliteit. Vanuit het CJG werd hier sterk vanuit angst op gereageerd en leek de zaak uiteindelijk ernstiger dan hij feitelijk was. De zaak is uiteindelijk door een landelijk team van de Jugdbescherming opgepakt. Dit bleek achteraf niet nodig, omdat er goed met de man in kwestie te praten viel door ons.

- e. of er juist sprake is van een onderschatting (niet signalering) van het veiligheidsprobleem, omdat er geen alertheid/bekendheid is met signalen die hierop duiden;
- f. er soms gemakkelijker meer hulp in het gezin wordt ingezet (dan voor transitie), om deelproblemen uit handen te nemen en 'meer ogen' in het gezin te organiseren. Dit uit zich ook in het beeld dat er gemakkelijker crisis- of spoedhulp wordt ingezet die niet altijd voor de volledige duur wordt afgemaakt;
- g. door onbekendheid met de zorgroutes en werkprocessen gezinnen soms lang blijven hangen tussen bijvoorbeeld Veilig Thuis en lokaal basisteam, alvorens een eerste interventie plaatsvindt.

Professional JB Noord: ik werd betrokken bij een case waarin in een eerdere situatie was beoordeeld dat de twee kinderen in het gezin ernstig verwaarloosd werden. Daarover was een melding binnengekomen bij Veilig Thuis. Deze werd doorgezet naar het basisteam. Het basisteam kreeg echter geen goed contact met de moeder, maar omdat de kinderen ook naar het kinderdagverblijf gingen, leek acute actie niet noodzakelijk. Vervolgens kwam er een melding bij Veilig Thuis van de vader. Het basisteam legde de zaak terug bij Veilig Thuis, omdat ze geen contact konden krijgen. Veilig Thuis heeft het basisteam toen geadviseerd een brief naar de ouders te sturen met de melding dat als geen contact zou komen er een VTO zou worden ingediend. De VTO heeft geleid tot een VOTS. Naar mijn mening heeft het te lang geduurd (ongeveer mei t/m de zomer) voordat in dit proces echt actie is ondernomen.

Vanuit de onderkenning vanuit de basisteams zelf, wordt JB Noord ook wel ingeschakeld om te acteren op bovenstaande 'knelpunten' om problemen te voorkomen. Zo heeft JB Noord geholpen in cases om het perspectief van het kind meer een plek te geven en een objectieve beoordeling van de situatie te maken door 'aan te sluiten en/of te ondersteunen'.

Professionals van JB Noord geven aan dat niet alleen in de basisteams, maar breder in het voorveld (kinderdagverblijven, scholen en consultatiebureaus) het herkennen van veiligheidsissues een aandachtspunt is, waarop verbreding en verdieping van expertise noodzakelijk is.

5.3 Escalatie vaak onnodig: als regie eerder gepakt was, ongeacht wie dit doet

Mede als gevolg van beperkte kennis en kunde van (enkele) medewerkers in de basisteams leidt dit soms tot escalaties. De professionals van JB Noord hebben de indruk dat bij sommige (medewerkers van) lokale basisteams het beeld bestaat dat een maatregel een oplossing is voor een moeilijke case. Het is daarom van belang dat bij de lokale basisteams wordt benadrukt dat een maatregel alleen aangevraagd moet worden als ouders onvoldoende meewerken, dan wel als er langere tijd geen voortgang wordt geboekt.

De escalatie van cases kan grofweg twee karakters hebben:

1. **per definitie onnodige escalatie:** een case waarin bij overdracht aan JB Noord, direct door de professional van JB Noord wordt beoordeeld dat 'opschaling' naar een maatregel onnodig was en de case snel terug kan naar het basisteam;
2. **schijnbaar nodige, maar te voorkomen escalatie:** een case waarbij bij overdracht aan JB Noord, door de professional van JB Noord wordt beoordeeld dat een escalatie (eventueel in de vorm van een maatregel) nodig is, maar na een korte intensieve begeleiding en normalisatie wordt beoordeeld dat de zaak is geëscaleerd doordat te lang niet is doorgepaktd.

Eenzijds komen er dus zaken bij JB Noord (in specialistisch casemanagement of een maatregel) die daar strikt genomen niet zouden hoeven liggen, omdat het lokaal basisteam dit zou moeten kunnen oppakken. Anderzijds ziet JB Noord dat zij zaken krijgt die zijn geëscaleerd, doordat te lang in het vrijwillig kader 'is aangemodderd'. Het beeld is dat voor sommige basisteams preventie tot doel verheven lijkt.

De professionals merken verder op dat wanneer de case snel – of na korte intensieve betrokkenheid – naar hun oordeel terug kan naar het basisteam, er niet altijd een kundig medewerker binnen het lokaal basisteam aanwezig is om de case in vertrouwen aan over te dragen.

5.4 Meerwaarde JB Noord: in rolneming, in positie brengen basisteam en objectiveren en normaliseren van situatie

Aansluitend op bovenstaande, wordt geconstateerd dat de lokale basisteams soms direct om specialistisch casemanagement vragen bij JB Noord. Dit terwijl blijkt dat wanneer de professional van JB Noord een keertje had meegekeken specialistisch casemanagement eigenlijk een te zwaar middel is en het basisteam met lichte ondersteuning vanuit JB Noord de case goed zelf had kunnen blijven oppakken. Het beeld van de professionals van JB Noord is dus dat zij vaker de caseregisseur kunnen helpen om deze weer in positie te krijgen, dan in plaats daarvan zijn of haar positie over te nemen.

Aanvullend hierop constateren de professionals van JB Noord dat zij met name in de volgende situaties worden gevraagd om een rol te spelen in het WZM:

- a. het vanuit een andere rol en positie duidelijk naar ouders communiceren wat de consequenties zijn wanneer zij in het vrijwillig kader geen voortgang boeken (juiste vragen stellen en concreet benoemen wat de feitelijke constatering is rondom de bedreiging van de veiligheid van het kind);
- b. voor het helpen structureren van de situatie en het aanbrengen van structuur in het proces;
- c. het eigenstandig maken van een objectieve beoordeling (zonder geschiedenis), in twee vormen:
 - i. in de gezinssituatie beoordelen wat de omvang van de veiligheidsdreiging is en in welke mate ouders willen en kunnen meewerken om de situatie in het vrijwillig kader te verbeteren;
 - ii. in de omgeving van de cliënt signalen van buurt, gemeente, maatschappelijke organisaties, etc. terugbrengen naar feitelijkheden en daarmee de situatie objectiveren en normaliseren;

Professional JB Noord: ik was betrokken bij een gezin dat overlast veroorzaakte en waar veel problemen mee waren. Op gemeentelijk niveau was dit tot hoog in de organisatie opgepakt en ook in de buurt was er veel onrust. De gemeente en de buurt eisten dat de kinderen uithuisgeplaatst werden vanwege de veiligheid van de buurt (niet de veiligheid van het kind). Het basisteam heeft toen ons ingeschakeld en in samenspraak hebben we de zaak opgepakt. Eerst is toen in kaart gebracht wat er feitelijk aan de hand was en werd het probleem steeds kleiner en overzichtelijker gemaakt. Tegen de gemeente en de buurt werden heldere grenzen gesteld over tot waar hun invloedssfeer reikt (soms werd er zelfs geklaagd als het gezin niet eens thuis was). Met de moeder werd een plan voor het gezin opgesteld. Uiteindelijk is het stukje bij beetje aangepakt en is er uiteindelijk wel één van de kinderen vrijwillig tijdelijk uithuisgeplaatst. Zowel voor het gezin als de gemeente en de buurt gaf de interventie veel rust en duidelijkheid.

- d. bij een te drukke bezetting (onvoldoende capaciteit) in het lokale basisteam.

De stevigheid van de professionals van JB Noord – omdat zij dagelijks met zware problematiek te maken hebben – is nadrukkelijk een meerwaarde om in bovenstaande situaties met gezag op te kunnen treden.

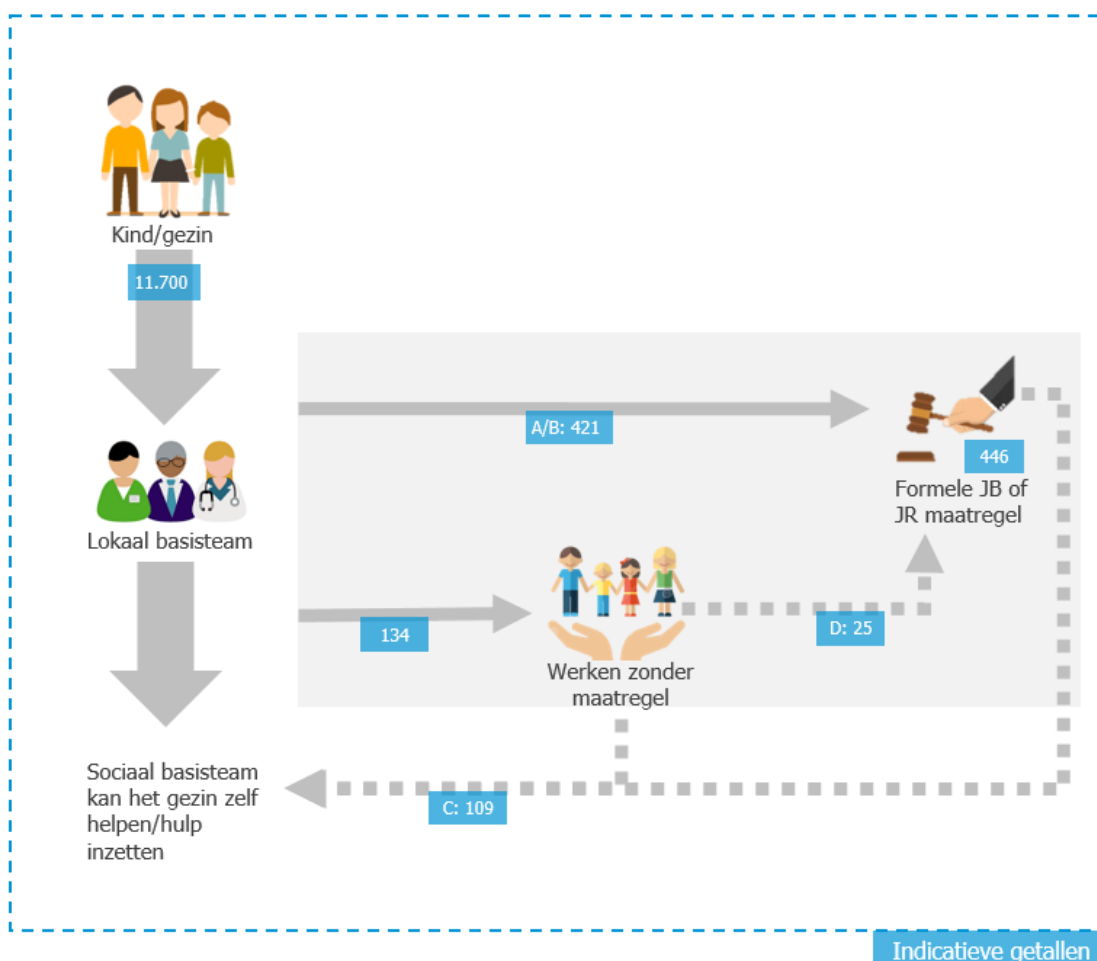
Professionals van JB Noord ervaren het als een uitdaging om goed aan te sluiten bij de lokale basisteams vanuit de transformatiegedachte. Het is zoeken hoever daarin de rol van de jeugdbeschermer en jeugdreclasserder gaat. Zo ervaart men het soms als lastig om de brede belangen in het integrale perspectief te verenigen met die van de veiligheid van een kind. Zo werd als voorbeeld genoemd een situatie waarin een vertrouwensrelatie met een gezin bestaat en er door de jeugdbeschermer vermoedens zijn van uitkeringsfraude. Dan is het lastig in hoeverre de vertrouwensrelatie en daarmee wellicht de veiligheid van het kind in gedrang komt als dit gemeld wordt. Benoemd werd dat op dit aspect niet de focus ligt van de professionals van JB Noord vanuit hun achtergrond, kennis en kunde. Tegelijk geven ze aan dat ze nog veel kunnen leren van professionals in de lokale basisteams en dat de overdracht en afstemming zowel voor en na, als tijdens een maatregel beter moet om de ambitie van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur' daadwerkelijk te realiseren. In alle gevallen is het prettig om in de samenwerking met de lokale basisteams helder te bepalen wat er in de concrete case van de professional van JB Noord verwacht wordt en wanneer dienst inzet wordt geëvalueerd.

6. Analyse cliëntroutes: werken zonder maatregel voorkomt escalatie

In figuur 1 van paragraaf 2.2 schetsten we vier verschillende cliëntroutes. In deze paragraaf stellen we voor elk van deze cliëntroutes – op basis van de verschillende ervaringsbeelden van cliënten en professionals van zowel de lokale basisteams als JB Noord – een samenvattende analyse op.

We bespreken de ervaringen aan de hand van het WZM door JB Noord. Dit betreft dus nadrukkelijk niet alle vormen van preventief werken die ook al door de lokale basisteams en/of andere zorgaanbieders zijn of worden gedaan. Het gaat expliciet om het effectief beoordelen of een maatregel in het vrijwillig kader met inzet van JB Noord kan worden voorkomen, dan wel juist direct moet worden opgeschaald naar een maatregel om de veiligheidsdreiging effectief en efficiënt het hoofd te bieden.

Figuur 3: cliëntroutes tussen de lokale basisteams en JB Noord



In bovenstaande figuur geven we indicatieve getallen weer van de aantallen cliënten in 2015 in de verschillende cliëntroutes. Op basis van de beschikbare gegevens zijn er geen harde conclusies te trekken, maar op basis van de gesprekken en het onderzoek is wel bovenstaande indicatie te geven.

Belangrijke nuancering hierbij is dat alleen de intensieve betrokkenheid van JB Noord is geregistreerd, de lichtere vormen niet. Het is dus mogelijk dat er bij cliëntgroepen A en B wel betrokkenheid van JB Noord en/of bijvoorbeeld Veilig Thuis is geweest.

In figuur 3 zijn de cliëntroutes tussen de lokale basisteams en JB Noord weergegeven. Voor nadere specificatie van de inzet door JB Noord binnen het WZM verwijzen wij naar figuur 2 (hoofdstuk 3.2) en hetgeen hierover vermeld is in de voorgaande hoofdstukken. Onder de figuur duiden we de bevindingen per doelgroep:

- A. Een groep cliënten die meteen in een maatregel belandt waarbij WZM niet mogelijk is.
- B. Een groep cliënten die meteen in een maatregel belandt, waarbij WZM theoretisch wel mogelijk is.
- C. Een groep cliënten die WZM heeft ontvangen en (daardoor: dit is kern van onderzoek) niet in een maatregel terecht is gekomen.
- D. Een groep cliënten die WZM heeft ontvangen en toch in een maatregel terecht komt.

6.1.1 Cliëntroute A: soms inderdaad terecht wanneer een maatregel meteen wordt ingezet, soms had dit achteraf zelf sneller gemogen

Met betrekking tot cliëntroute A (cliënten die meteen in een maatregel belanden en waar preventie niet mogelijk was), is het beeld dat het soms inderdaad onontkoombaar is om een maatregel aan te moeten vragen. De situatie vraagt erom en in het belang van het kind is het de beste oplossing. In sommige gevallen had dit achteraf zelfs sneller moeten en is er te lang 'aangemodderd' in een case. Zowel voor de zekerheid richting de cliënt als voor het goed uit kunnen voeren van de hulpverlening was dit dan beter geweest.

6.1.2 Cliëntroute B: maatregel had soms voorkomen kunnen worden door eerder de regie in een case te pakken en duidelijkheid te creëren

Uit de gesprekken kwam naar voren dat er zeker cases zijn waarin voorkomen had kunnen worden dat een VTO werd ingediend en (eventueel) een maatregel werd uitgesproken. Dit betreft:

- a. cases waarin de aanwezige professionals geen doorbraak wisten te realiseren, waardoor een case onnodig uit de hand liep;
 - b. cases waarin handelingsverlegenheid (of zelfs angst) was bij de betrokken professionals in het lokale basisteam, waardoor onvoldoende gehandeld werd en een case te lang 'aanmodderde';
 - c. cases waarin binnen de ingezette jeugdhulpverlening en het lokale basisteam een te sterk negatief beeld is ontstaan van de cliënt waardoor niet meer voldoende objectief naar de situatie werd gekeken;
 - d. tot slot cases waarin door gebrek aan kennis en kunde, of door tijdgebrek een zaak uit de hand loopt.
- In bovengenoemde gevallen had indien mogelijk binnen de basisteams de medewerker met expertise op veiligheid al veel kunnen ondervangen bij (vroeg)tijdige betrokkenheid. In andere gevallen (met name complexiteit, rol en onafhankelijkheid) kon betrokkenheid van JB Noord een maatregel en de bijkomende onrust en impact op het gezin (en omgeving) voorkomen.

6.1.3 Cliëntroute C: inzet JB Noord in het WZM heeft maatregelen voorkomen en cliënt en basisteam in positie gezet om zelf verder te kunnen

In de gesprekken kwam naar voren dat het WZM door JB Noord zeker heeft bijgedragen aan het voorkomen van maatregelen en het verbeteren van de samenwerking rondom de cliënt. In een aantal gevallen was maar een hele korte interventie nodig en werd er bijvoorbeeld samen een framework gemaakt of een keer meegelopen. In andere gevallen was de betrokkenheid veel langer en intensiever. De belangrijkste bijdrage is het objectiveren en overzichtelijk maken van signalen van de betrokken personen en organisaties en daarmee de situatie overzichtelijk maken en waar mogelijk normaliseren. Van daaruit wordt duidelijkheid gegeven richting de ouders en omgeving en werden de consequenties geschetst (indien nodig) van het proces wanneer er geen verbetering optrad. Dit kon in enkele gevallen een maatregel voorkomen en maken dat cliënten (met ondersteuning van het basisteam) de veiligheid in het gezin kunnen waarborgen, zonder dat een rechter een maatregel hoeft uit te spreken.

6.1.4 Cliëntroute D: WZM ontvangen en toch in maatregel gekomen, soms terecht en soms was een nieuwe (objectieve) beoordeling van nieuwe situatie passend geweest

In een aantal gevallen is er wel – in samenwerking met het lokaal basisteam – WZM door JB Noord ingezet in een gezin, maar is er toch een maatregel uitgesproken. Als we kijken naar de cijfers zoals genoemd in hoofdstuk 7 gaat dit naar verwachting om zo'n 19%.

In sommige gevallen komt dit doordat er langere tijd tussen de betrokkenheid van JB Noord in het WZM en de uiteindelijke maatregel zit, waarbij in de tussentijd de situatie is veranderd en een andere inschatting wordt gemaakt.

Soms is het daarbij terecht op te schalen naar een maatregel, soms had nogmaals WZM vanuit JB Noord ingezet kunnen worden om de (veranderde) situatie opnieuw te beoordelen en wellicht te normaliseren. In enkele gevallen volgt een maatregel doordat de overdracht terug naar het basisteam niet goed is verlopen, bijvoorbeeld omdat er geen juiste medewerker beschikbaar was om de case over te nemen. Daarnaast is de meer principiële reden genoemd dat ouders altijd een eerlijke kans verdienen in het vrijwillig kader, ook al bestaan er op voorhand de nodige twijfels over de slagingskans en lukt het uiteindelijk niet. Essentieel bij deze afweging is uiteraard dat de veiligheidssituatie van het kind, de kans in het vrijwillig kader toelaat. Daarom is bij twijfel een objectieve beoordeling door een professional van JB Noord in deze gevallen op zijn plaats.

7. Lumpsum financiering beperkt verantwoord

In dit hoofdstuk schetsen we de kwantitatieve gegevens rondom het werken zonder maatregel die er op het moment van schrijven beschikbaar zijn. Gezien de complexiteit van de situaties van cliënten en de hulpverlening eromheen, is het lastig om er één op één bepaalde kosten en baten aan te verbinden. Toch proberen we in dit hoofdstuk om voor zover mogelijk inzichtelijk te maken welke kosten en baten preventief werken heeft. De cijfers dienen ter ondersteuning van de kwalitatieve gegevens.

De gegevens zijn verkregen van JB Noord, de RIGG en het CBS.

7.1 Aantallen cliënten en cliëntroutes in Groningen

Kengetallen provincie Groningen

De provincie Groningen telt bijna 600.000 inwoners, waarvan ruim 100.000 jonger dan 18 jaar. Van die jongeren maakte in het eerste halfjaar (van 2015) circa 11.300 (11,3%) gebruik van één (of meerdere) vorm(en) van jeugdzorg (bron: cbs.nl).

In Groningen worden maatregelen uitgevoerd door JB Noord, de William Schrikker Groep (WSG), het Leger des Heils (LSJR) en de Stichting Gereformeerde Jeugdzorg (SGJ).

Onderstaand overzicht geeft het aantal en de duur van de door JB Noord uitgevoerde formele maatregelen en trajecten binnen het WZM in Groningen over het jaar 2015.

Tabel 1: kengetallen trajecten JB Noord

Groningen 2015	Aantal
Totaal aantal trajecten (maatregelen en WZM)	580 trajecten
Aantal maatregelen uitgevoerd	446 maatregelen
Aantal trajecten WZM gestart in 2015	134 trajecten SC
Aantal trajecten WZM afgerond in 2015	101 trajecten SC
waarvan aantal trajecten WZM leidend tot maatregel	19 trajecten
Aantal trajecten WZM gestart en niet afgerond tot 29-02-2016	33 trajecten SC
Gemiddelde duur traject WZM totaal afgerond	164 dagen
Gemiddelde duur traject WZM leidend tot maatregel	78 dagen
Gemiddelde duur traject WZM niet leidend tot maatregel	185 dagen
Gemiddelde duur traject WZM nog niet afgerond (29-2-2016)	249 dagen

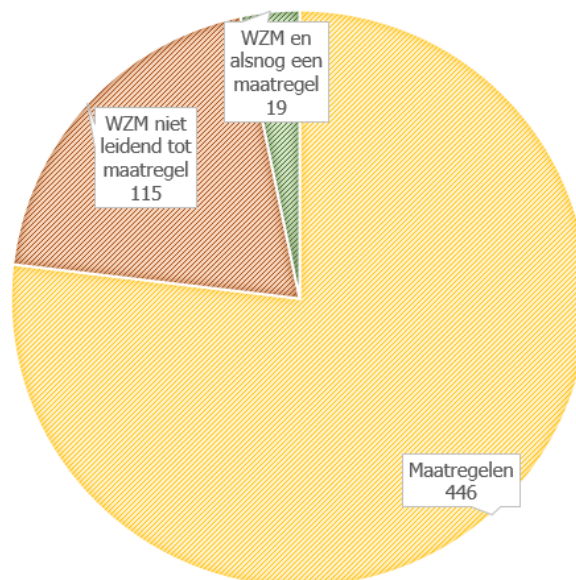
Bij de cijfers zijn de volgende toelichtingen, constatering en kanttekeningen te maken:

- JB Noord heeft alleen trajecten WZM geregistreerd waarop intensieve betrokkenheid van JB Noord is geweest. Dit betekent dat al het specialistisch casemanagement en de intensievere vormen van aansluiten en ondersteunen zijn opgenomen in de registratie. De inzet op een groot deel van de

lichtere vormen van WZM, zoals informatie en advies, eenmalig/kortstondig aansluiten en ondersteunen en de nazorg is niet geregistreerd. Dit heeft te maken met:

- i. het niet mogen registreren op naam van cliënt als de regie niet bij JB Noord ligt;
 - ii. de onduidelijke verantwoordingsvereisten vanuit de RIGG en;
 - iii. technische registratiemogelijkheden binnen bedrijfsvoering JB Noord.
- b. Van alle trajecten die JB Noord heeft uitgevoerd, is 77% uitvoering van formele maatregelen. Dit betekent dat circa 23% van de geregistreerde 'workload' bestaat uit WZM. Kanttekeningen hierbij zijn:
- i. dat (dus) een deel van de lichtere inzet op WZM niet is geregistreerd;
 - ii. deze registratie enkel het aantal trajecten en niet de duur en intensiteit van inzet weergeeft;
 - iii. dat een aantal trajecten in WZM is voortgekomen uit het verzoek van de RIGG 'broertjes en zusjes' van kinderen die per 1-1-2015 bij JB Noord in een formele maatregel zaten, in WZM op te pakken. De hiermee gemoeide inzet staat echter niet in verhouding tot een 'zelfstandig traject'.
- c. Circa 75% van de gestarte trajecten WZM is binnen het jaar afgerond, of heeft in die periode tot een maatregel geleid.
- d. Van het totaal aantal afgeronde trajecten WZM heeft 19% tot een maatregel geleid.
- e. Van het totaal aantal maatregelen is circa 4% eerst in een traject WZM geweest. Onbekend is wat het aandeel is van andere vormen van WZM die niet geregistreerd zijn voorliggend aan een maatregel.
- f. De gemiddelde duur van een traject WZM bedraagt ca. 165 dagen. Daarbinnen bestaat een groot verschil tussen trajecten die:
- i. tot een maatregel leiden: ca. 75 dagen en;
 - ii. niet tot een maatregel leiden: ca. 185 dagen.
- Dit leidt tot de voorzichtige conclusie dat er gemiddeld in een periode van een kleine drie maanden besloten wordt tot opschaling naar een maatregel. Indien het preventief werken wordt voortgezet, duurt dit gemiddeld een aanvullende drie maanden.
- Een belangrijk nuancering bij de gemiddelde duur van cases die niet tot een maatregel hebben geleid, is dat er ook nog 33 trajecten nog niet waren afgerond op de peildatum en deze trajecten gemiddeld al ruim acht maanden liepen. Dit kan te maken hebben met broertjes/zusjes van kinderen waarvan een maatregel nog loopt, dan wel is verlengd.

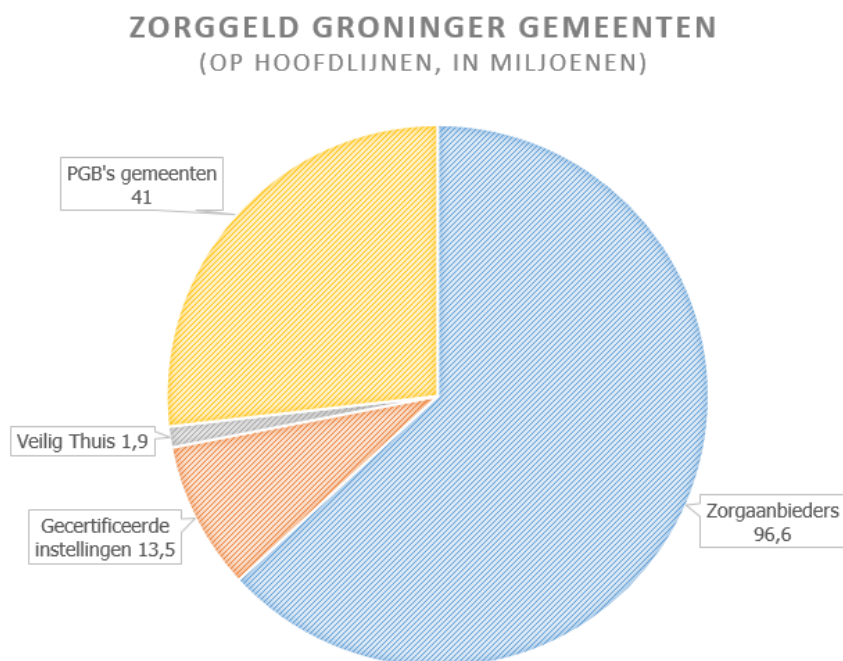
580 TRAJECTEN DOOR JB NOORD IN 2015



7.2 Huidige financiering op basis van lumpsum, verantwoording nog beperkt vorm gekregen

Totale financiering jeugdhulp Groningen

Het budget waarvoor de RIGG in 2015 voor de 23 Groninger gemeenten inkocht, is € 112 mln. Daarnaast is er € 41 mln. beschikbaar voor de afzonderlijke gemeenten om de persoonsgebonden budgetten (PGB's) te financieren. Gemeenten hebben ook nog individueel budget beschikbaar voor het uitvoeren van de taken die al voor de decentralisaties bij gemeenten lagen, zoals de CJG-functie en de basisondersteuning en financiering van de gemeentelijke basisteam. Slechts een deel van het totale jeugdhulpbudget wordt dus via de RIGG ingekocht. Dit betreft de inkoop van specialistische jeugdzorg en de diensten van de gecertificeerde instellingen.



Inkoopafspraken met JB Noord 2015

Van de totale € 112 mln. die in 2015 via de RIGG werd ingekocht, werd circa € 15,4 mln. uitgegeven aan GI's. Van dit bedrag is € 11,5 mln. (75%) ingekocht bij JB Noord en het overige bij de andere (landelijk werkende) instellingen WSG, LSJR en SGJ. Van het volume dat bij JB Noord is ingekocht, is circa € 2,8 mln. bestemd voor Veilig Thuis. Dit budget heeft JB Noord ingebracht in de netwerkorganisatie Veilig Thuis die zij samen met het Steunpunt Huiselijk Geweld (het Kopland) vormt. Het budget van JB Noord is op hoofdlijnen als volgt verdeeld (voor de volledige verdeling zie bijlage 2).

Tabel 2: Verdeling budget JB Noord

Besteding	Budget 2015 JB Noord Groningen
Veilig Thuis	€ 2,8 mln.
Uitvoering maatregel JB/JR	€ 6,7 mln.
Werken zonder maatregel	€ 1,2 mln.
24-uurs bereikbaarheid en klachten voor gemeenten	€ 0,2 mln.
Totaal	€ 11,5 mln.

In 2015 vond financiering aan JB Noord plaats op basis van lumpsum financiering. Daarbij worden de kosten voor de uitvoering van maatregelen op basis van P x Q berekend. Daarnaast is er een bedrag van € 1,2 mln. op basis van lumpsum toegekend voor het uitvoeren van het WZM. In 2016 is er expliciet ingekocht op specialistisch casemanagement en aansluiten en ondersteunen als onderdeel van de preventieve jeugdbescherming. Het product 'informatie en advies' is niet afzonderlijk ingekocht.

De trajectprijs voor aansluiten en ondersteunen is € 2.660 en voor het specialistisch casemanagement € 6.840. De prijsopbouw bestaat uit gemiddeld 28 uur voor aansluiten en ondersteunen en gemiddeld 72 uur voor specialistisch casemanagement. Afhankelijk van de vraag en wat nodig is, kan dit korter of langer zijn. Het onderliggende uurtarief voor beide producten bedraagt zodoende € 95 en bestaat uit cliëntgebonden personeelskosten, niet cliëntgebonden personeelskosten en organisatiekosten.

Verantwoording over inzet en kosten

Door middel van kwartaalrapportages en een jaarrekening legt JB Noord verantwoording af aan de RIGG over de gemaakte kosten. In deze rapportages worden de activiteiten van JB Noord weergegeven. Zo wordt het aantal uitgevoerde maatregelen benoemd en het aantal uitgevoerde trajecten specialistisch casemanagement. De kosten voor informatie en advies, aansluiten en ondersteunen en nazorg worden niet naar producten uitgesplitst of verantwoord.

In 2015 waren de totale kosten voor JB Noord € 1,2 mln. voor het WZM. Van dat geld zijn circa 134 'zwaardere trajecten' van WZM uitgevoerd. Veruit het merendeel hiervan betreft specialistisch casemanagement en een klein deel aansluiten en ondersteunen. Rekening houdend met de tarieven per productsoort, betekent dit dat indicatief circa 2/3 van het budget voor WZM opgaat aan de zware (intensievere) vormen van WZM en circa 1/3 resteert voor lichtere (incidentele) vormen van WZM, namelijk aansluiten en ondersteunen (incidenteel), verstrekken van informatie en advies en nazorg. Op dit moment wordt er niet consequent geregistreerd hoe deze uren worden ingezet en verdeeld over hoeveel cliënten. Dit wordt alleen bijgehouden voor de trajecten specialistisch casemanagement.

7.3 Kosten en baten werken zonder maatregel moeilijk te bepalen, veel is nog onbekend

In de hulp aan een gezin zijn er veel partijen betrokken. Uiteraard de lokale basisteams en de zorgaanbieders die de jeugdhulp verlenen en soms JB Noord. Ook valt te denken aan Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, de rechtbank, de school, etc. Over de kosten van al deze betrokkenheid in de verschillende cases is onvoldoende bekend om een totaal kostenplaatje te maken.

Wel bespreken we onderstaand een aantal van de belangrijkste kosten.

Idealiter zou het wenselijk zijn om voor elk van de negen cases een beeld te kunnen schetsen van de globale maatschappelijke kosten vanaf het begin van de hulpverlening tot aan de huidige situatie. Daarin zouden dan zowel de kosten van de gemeenten, als van JB Noord als van alle andere partijen worden beschreven. In de praktijk bleek dat voor dit onderzoek echter niet mogelijk omdat de benodigde informatie (nog) niet beschikbaar is. Wel hebben we op basis van het kwalitatieve onderzoek indicaties verkregen over de afname van zorgkosten door betrokkenheid van JB Noord.

7.3.1 Kosten lokale basisteams veelal onbekend

De kosten voor de lokale basisteams verschillen sterk per gemeente. Afhankelijk van de soorten medewerkers die plaatsnemen in de teams, maar ook de kosten van overhead, huisvesting en ondersteuning. Daarnaast kan ook de intensiviteit van de betrokkenheid bij een case sterk verschillen. Zo zijn de kosten natuurlijk hoger wanneer de betrokkenheid bij een gezin een aantal uur per dag is, dan wanneer het een aantal uur per maand is. Noch de kostprijs per uur, noch de inzet van het aantal uur per case zijn op dit moment door gemeenten (en de RIGG) inzichtelijk te maken.

7.3.2 Kosten inzet werken zonder maatregel door JB Noord

De tarieven voor de hulp die door JB Noord wordt ingezet zijn meer inzichtelijk. Er wordt uitgegaan van een integraal en generiek uurtarief van € 95 (incl. alle overhead en organisatiekosten), waarbij voor de inzet van specialistisch casemanagement uitgegaan wordt van gemiddeld 72 uur (€ 6.840) en voor aansluiten en ondersteunen van gemiddeld 28 uur (€ 2.660). Als het gaat om informatie en advies zijn de kosten uiteraard afhankelijk van het aantal uren betrokkenheid. De inzet hierop is echter niet afzonderlijk ingekocht, er wordt ook nog niet op geregistreerd en de kosten worden ook niet in rekening gebracht/verantwoord.

7.3.3 Kosten voor zorg

De kosten voor de ingezette hulpverlening zijn in veel gevallen de grootste kostenposten. Door het basisteam of tijdens een maatregel door de gezinsvoogd, wordt hulp ingezet van bijvoorbeeld zorgaanbieders en/of pleeggezinnen. Dit kan variëren van lichte hulpverlening voor enkele duizenden euro's tot en met gesloten plaatsingen waarbij de kosten op kunnen lopen tot wel € 100.000 op jaarbasis. Er is echter nog geen inzicht in de kosten die bijvoorbeeld gepaard gaan met hulp in het basisteam of de hulp vanuit de GI en ook niet hoe deze verbonden is aan formele maatregelen en trajecten in het vrijwillig kader/WZM.

Door JB Noord is wel inzichtelijk gemaakt welke hulp er beschikt wordt in de verschillende maatregelen (niet op caseniveau en niet op duur en intensiteit). Door de RIGG kan hier geen kostenoverzicht aan gekoppeld worden. Anderzijds weet de RIGG wel het totale budget voor de inkoop van zorgaanbieders, maar kan niet gespecificeerd worden door welke basisteams deze zorg is ingezet en in welke trajecten (binnen maatregel of in vrijwillig kader). Zoals in paragraaf 8.2 bij de RIGG al is aangegeven wordt ruim 90% van het totale jeugdhulpbudget van gemeenten ingezet voor de hulp van zorgaanbieders. Daarbij komen dan ook nog de PGB-budgetten die gemeenten zelf beheren en de hulpverlening die soms al bij de formatie van de basisteams is opgenomen. Duidelijk is daarmee dus wel dat om te kunnen sturen op de inzet van middelen in de jeugdhulp en de meerwaarde van betrokkenheid van JB Noord bij het basisteam er meer inzicht nodig is in de inzet van zorg.

7.3.4 Kosten Raad voor de Kinderbescherming, rechtbank, Veilig Thuis en overige kosten

In sommige trajecten komen ook de kosten voor Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbank nog aan bod. Het behandelen van een VTO en de mogelijke gang naar de rechtbank zijn ook maatschappelijke kosten die gedragen worden. Tevens kunnen er andere kosten bijkomen, zoals wanneer er in het netwerk van de jeugdige (vrijwillige) ondersteuning wordt uitgevoerd. Dit zijn ook kosten die aan het totaal van de hulpverlening bijdragen.

8. Slotsom: conclusies en aanbevelingen in landelijk perspectief

In dit hoofdstuk schetsen we het landelijke perspectief waarbinnen ook de Groningse jeugdhulp zich in 2015 en de eerste helft van 2016 heeft ontwikkeld. Dit biedt een noodzakelijk en waardevol kader waarbinnen de bevindingen van deze maatschappelijke businesscase geplaatst moeten worden. Met dit perspectief in gedachten zijn vervolgens de conclusies (antwoorden op onderzoeksvragen) en aanbevelingen uitgewerkt.

8.1 De ontwikkeling van het Groningse jeugdzorgstelsel in landelijk perspectief

Er is in het land veel te doen geweest over de decentralisatie van de jeugdhulp en nog steeds wordt veel geschreven over de successen en knelpunten bij het vormgeven van de transformatie van het jeugdzorgstelsel.⁵ In de maatschappelijke businesscase komt veel aan bod over wat er goed gaat en ook wat beter kan. Het is goed om de resultaten van de maatschappelijke businesscase in het licht te zetten van deze landelijke ontwikkelingen. We zetten een aantal landelijke ontwikkelingen op een rij.

Er is enorm veel gebeurd in een jaar tijd, alle partijen zijn zoekende, kansen voor transformatie worden ervaren, al vraagt echte ontschotting om een lange adem

De decentralisatie van de jeugdzorg heeft voor alle partijen geleid tot grote veranderingen en onzekerheden. Toch is het landelijke beeld dat er veel enthousiasme is, wordt ingezet op maatwerk en een integrale aanpak. Er is een nieuwe betrokkenheid van politiek en beleidsmakers bij het sociaal domein. Door het gesprek aan te gaan op caseniveau ontstaan er positieve veranderingen en krijgt de transformatie steeds verder vorm. Ook zorgaanbieders geven veel ruimte aan de transformatie en werken samen om de jeugdhulp te verbeteren. Wel gaat het nu nog vaak mis in de samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties en is het doel van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur' nog geen onbetwiste realiteit. Ook is het beeld dat echte ontschotting (ook van budget), tussen bijvoorbeeld Wmo en Jeugd, nog weinig plaatsvindt. Duurzame transformatie vraagt om tijd, ruimte en vertrouwen en om partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid.

De informatievoorziening bouwt zich langzaam op, geen enkele gemeente heeft nog alle cijfers

Alle gemeenten zijn de transitie in januari 2015 gestart met grote kennishiaten over het aantal cliënten en de precieze zorg die zij voor de transitie ontvingen. In de loop van 2015 is veel kennis opgebouwd, maar overall geldt dat vooral nog veel onbekend is. Omdat veel zorg nog niet gefactureerd of afgerekend is en gemeenten niet altijd weten wat er binnen de wijkteams wordt geleverd. Tevens speelt het feit dat zo'n 80% van de doorverwijzingen via de huisarts verloopt (dit betreft met name ggz en brede doorverwijzing, niet zozeer JB/JR) en dat hier weinig over bekend is bij gemeenten een belangrijke rol. De lokale basisteams en huisartsen zoeken inmiddels voorzichtig naar wegen om de professionele autonomie ('verschoningsrecht') te verenigen met het versterken van de ketensamenwerking en -informatievoorziening. Het algemene beeld is dat het een aantal jaren zal duren voordat de informatievoorziening op orde is. Belangrijk is dat daarbij geen nieuwe bureaucratie wordt ingericht, maar beargumenteerd wordt gekozen voor 'parameters' die partijen nodig hebben om te sturen op enerzijds de gezamenlijke

⁵ Door bijvoorbeeld de Transitiecommissie Sociaal Domein, de Transitie Autoriteit Jeugd, de Kinderombudsman, de Monitor Transitie Jeugd en vele onderzoeksbureaus.

transformatie van het jeugdstelsel en anderzijds de eigen verantwoordelijkheid en bedrijfsvoering. Mogelijk wordt waardevolle informatie voor de ene organisatie reeds (in enige vorm) verzameld door een andere partij.

De organisatie van de wijkteams, de kennis en kunde en de doorgeleiding naar specialistische hulp zijn zorgpunten

Er is ontzettend veel ontwikkeld binnen de lokale basisteams en er zijn mooie voorbeelden van transformatie ontstaan. Tegelijk vertonen lokale basisteams grote verschillen tussen gemeenten. Er is in de bedoeling van de decentralisaties bewust ruimte geboden voor verschillen in de invulling van de teams (naar inhoud en vorm). De kennis en kunde van de wijkteams laat echter op veel plekken nog te wensen over, mede omdat er onvoldoende geïnvesteerd wordt in scholing en borging van kennis en expertise die door de jaren heen is opgebouwd (in het oude stelsel en binnen bijvoorbeeld CJG's). De toegang en de doorverwijzing naar specialistische hulp verloopt ook niet altijd goed. Ruim de helft van de zorgaanbieders geeft aan dat er gelijke aantallen cliënten binnenstromen, maar dat de zwaarte en de complexiteit van de casuïstiek sterk is toegenomen. Andere problemen zijn:

- a. de wachttijden en –lijsten wegens ontoereikende formatie en budgetten;
- b. het onvoldoende kunnen borgen van de privacy van cliënten;
- c. het ontbreken van onafhankelijke cliëntondersteuning en het niet scheiden van de beschikker en de hulpverlener;
- d. tot slot worden wijkteams soms beperkt in hun mogelijkheden en vrijheid van handelen doordat men bang is om fouten te maken en daardoor belemmeringen als het gaat om administratie en wetgeving onvoldoende weggenomen kunnen worden.

Intergemeentelijke samenwerking is hard nodig

Door de Transitie Autoriteit Jeugd is het belang van contracten met langere looptijd, gerichte afspraken en niet vrijblijvende samenwerking in en tussen de regio's benadrukt om de transformatie te kunnen realiseren. Er is behoefte aan een goede balans tussen regionale samenwerking en gemeentelijke verantwoording. De voordelen van regionale samenwerking zijn dat er kennis gebundeld wordt en daarmee ook de positie van gemeenten sterker is in de dialoog met aanbieders en andere regio's. Ook leidt het als er risicoverevening plaatsvindt, tot matiging van de risico's, met name voor kleinere gemeenten, waar specialistische hulp onverwacht zwaar op het budget kan drukken.

Toch brokkelen landelijk veel samenwerkingsverbanden af. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat:

- a. gemeenten op een andere manier willen inkopen (vermindering productcodes, andere procedure hanteren, meer lokale partijen betrekken);
- b. de personele inbreng in regionale organisaties niet conform afspraak verloopt en;
- c. inzicht ontstaat in voor- en nadeelgemeenten met betrekking tot regionale solidariteit van specialistische zorg.

Het afbrokkelen van de regionale samenwerking heeft een mogelijk gevolg voor: de kwaliteit, continuïteit, beschikbaarheid en innovatie van de specialistische hulp en een toename van administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten. Ook leidt het vaak tot aanvullende eisen door individuele gemeenten, wat begrijpelijk is vanuit het oogpunt van verantwoording, maar leidt tot verzwaring van de administratieve lasten ten koste van de zorg voor jeugdigen.

Concluderend kunnen we stellen dat er landelijk veel gebeurd is in het eerste jaar na de decentralisatie, maar dat er vooral tijd nodig is om de transformatie daadwerkelijk vorm te geven. Realistische verwachtingen en lange termijn politiek zijn daarbij belangrijk. Echte transformatie vraagt om vertrouwen, samenwerking en lef.

Groningen op hoofdlijnen vergelijkbaar met wat er landelijk speelt, regionale samenwerking wel kwetsbaar

Als we kijken naar de jeugdhulp in Groningen en de wijze waarop zaken georganiseerd zijn, dan zien we veel overeenkomsten met de landelijke successen en knelpunten. We zien dat het onderwerp veel aandacht krijgt en dat gemeenten en beleidsmakers zich actief bezighouden met de jeugdhulp. Onder de professionals is enthousiasme om de transformatie vorm te geven, maar er wordt ook aangelopen tegen alle hobbels en veranderingen die de decentralisatie met zich mee heeft gebracht.

Met betrekking tot de regionale samenwerking zien we dat die in Groningen met 23 gemeenten in gezamenlijkheid is opgepakt op basis van solidariteit. Dit is heel waardevol en biedt de kans om de transformatie stapsgewijs vorm te geven. Wel zien we dat in de uitvoering de regionale samenwerking weinig slagkracht heeft meegekregen om lokaal te sturen. De verschillen tussen gemeenten zijn groot en de regionale sturing hierop lijkt beperkt. De balans tussen regionaal en lokaal ligt daardoor op dit moment veel op het lokale. Dit betekent dat er grote diversiteit aan keuzes en vormgeving bestaat aan lokale basisteams en GI's op veel verschillende manieren moet aansluiten.

8.2 Geen afgerond totaalplaatje, maar wel handvatten voor verdere transformatie

Het jaar 2015 was het eerste jaar van de decentralisatie. Een jaar van vooral overleven, ontdekken en uitproberen. Zowel voor de gemeenten als voor JB Noord. JB Noord stond voor de uitdaging om met een kleinere organisatie, bezuinigingen, reorganisaties en de toegang en onderzoeksfunctie op een andere plek, in deze sterk veranderde omgeving haar taken en expertise goed uit te voeren. Voor de gemeenten geldt dat de lokale basisteams op 1-1-2015 aan een nieuwe taak begonnen, waarvoor zij voor het eerst verantwoordelijkheid droegen.

In die context heeft in 2015 en nu ook in 2016 het WZM en de relatie tussen JB Noord en de verschillende lokale basisteams vorm gekregen. Een dynamische omgeving, waarin nog niet alles verloopt zoals bedacht en men steeds verder ontwikkelt. Al doende leert men. Dat is een les die zeker in de decentralisatie van de jeugdhulp ter harte moet worden genomen. Sommige zaken gaan al ontzettend goed, en mooie nieuwe samenwerkingen rondom het gezin ontstaan. Andere zaken zijn nog onvoldoende georganiseerd of hebben nog tijd nodig om tot hun recht te komen.

In deze context is ook de maatschappelijke businesscase geschreven. Hiermee wordt dus niet beoogd om een totaal- en laat staan eindplaatje te schetsen van alles wat er gebeurt en zich afspeelt in het WZM. Wel geeft het voorlopige inzichten en een stand van zaken om weer verder te ontwikkelen, te leren en om de transformatie gericht verder vorm te geven.

De slotsom en de aanbevelingen schetsen daarom ook geen totaalbeeld of nieuwe stip op de horizon, maar zijn onderdeel van de transformatieopdrachten om de jeugdhulp in Groningen verder te helpen.

8.3 Conclusies: werken zonder maatregel door GI heeft maatschappelijke meerwaarde indien gepast en juist ingezet

We beantwoorden hieronder eerst de hoofdvraag en (als onderbouwing) de antwoorden op de vier geformuleerde deelvragen.

De conclusies en aanbevelingen kunnen dienen als bouwsteen voor de samenwerking tussen de Groninger gemeenten en de (preventieve) Jeugdbescherming en uitvoering door JB Noord. Een goede integratie van ook de Jeugdbescherming en reclassering in het lokale jeugdzorgstelsel vraagt van zowel gemeenten als JB Noord om aandacht investering.

De conclusies zijn gebaseerd op zowel de feiten en kwantitatieve gegevens als de kwalitatieve gegevens. Daarbij is op negen cases dieper ingegaan, maar is in de gesprekken met de cliënten en professionals steeds geprobeerd het bredere gesprek te voeren.

8.3.1 Slotsom: werken zonder maatregel heeft maatschappelijke meerwaarde in bijdrage aan zekerheid en duidelijkheid voor cliënt, samenwerking vraagt wel om doorontwikkeling

De **hoofdvraag** voor het onderzoek luidt:

“Wat is de maatschappelijke meerwaarde van de inzet van de kennis en expertise van de GI op werken zonder maatregel in aanvulling op de lokale basisteams?”

Deze hoofdvraag is mede gebaseerd op de hypothese: “De inzet van de expertise van de GI in WZM draagt bij aan de optimalisatie van maatschappelijke kosten en baten in de jeugdbeschermingsketen”. Daarbij zijn de volgende alternatieven geformuleerd voor de inzet van de kennis en expertise van de GI:

- **nulalternatief**: enkel inzet van de kennis en expertise van de GI op formele maatregelen;
- **projectalternatief**: ook inzet van de kennis en expertise van de GI op WZM.

Dit vanuit de visie van het aansluiten bij de ambitie zoals ook geformuleerd in de Groninger gemeenten van ‘1-gezin, 1-plan, 1-regisseur’ en ruimte voor de professional.

Het ‘werken zonder maatregel’ door de GI in aanvulling op de werkzaamheden van de lokale basisteams in het vrijwillig kader, heeft maatschappelijke meerwaarde. De meerwaarde is gelegen in het realiseren van een sluitend zorgcontinuüm tussen het vrijwillig en gedwongen kader voor de verschillende cliëntroutes. Het WZM heeft meerwaarde voor de cliënt, het lokale basisteam, de GI en er zijn indicaties voor een bijdrage aan zorg efficiëntie (voorkomen en verminderen dure zorg). Daarmee draagt het bij aan de transformatie ambities in de jeugdhulp in Groningen.

Voor de cliënt draagt de betrokkenheid van de GI bij aan helderheid, duidelijkheid en overzicht en voorkomt het onnodige escalatie. In het kader van ‘1-gezin, 1-plan, 1-regisseur’ is het van meerwaarde als de GI betrokken wordt in situaties waarin de kans op een (opvolgende) maatregel groot is. Daarbij zijn er indicaties dat door regievoering de hoeveelheid (dure) hulpverlening waarmee de cliënt wordt geconfronteerd, door inzet van de GI, eerder vermindert dan toeneemt.

Voor de professional van het lokaal basisteam kan de GI bijdragen aan het realiseren van een doorbraak in het hulpverleningsproces en het versterken van de positie van het basisteam richting de cliënt. Met name in kortdurende ondersteuning heeft de GI meerwaarde in sparren, objectiveren en normaliseren. Minder beargumenteerde meerwaarde levert de GI in het opvangen van kwalitatief en kwantitatief capaciteitsgebrek binnen lokale teams. De redenen van de inzet van de GI in WZM zijn sterk afhankelijk van de samenstelling en de kennis en kunde van de lokale basisteams en de positie van de verschillende medewerkers daarbinnen.

De GI kan de cliënt beter helpen als zij al kan aansluiten in het vrijwillig kader door maatregelen (of rechtsgang) te voorkomen, dan wel geobjectiveerd een snelle doorbraak te realiseren indien nodig. Deze aansluiting in het vrijwillig kader draagt bij aan de afstemming en uitwisseling gedurende de uitvoering van de maatregel, waarbij in samenwerking zowel specialisme op veiligheid als breed kijken worden geborgd. Tevens zorgt het voor soepelere overdracht terug naar het basisteam na een maatregel.

Bovenstaande maatschappelijke meerwaarde onderbouwt ten minste kwalitatief dat het nulalternatief kan worden verworpen. De geldigheid van het projectalternatief moet met name kwantitatief nader worden onderbouwd. Daarvoor waren in dit onderzoek onvoldoende gegevens beschikbaar.

Hieronder zijn de conclusies op de **deelvragen** geformuleerd.

8.3.2 Niet het opleggen en uitvoeren van de maatregel, maar onduidelijkheid, onzekerheid en discontinuïteit grootste impact én maatschappelijke kostenpost

Deelvraag a: wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van een maatregel vs. WZM (vanuit perspectief cliënt, professional, gemeente)?

Voor een cliënt zijn duidelijkheid, gelijkwaardigheid en continuïteit van hulpverlening het belangrijkste. Daarbij heeft het WZM waar mogelijk de voorkeur van de cliënt en van de professionals. Enerzijds omdat het als een recht van de cliënt gezien wordt om het in het vrijwillig kader te proberen als de situatie dit toelaat en anderzijds omdat het basisteam waar mogelijk zelf de regie kan houden en de continue factor kan zijn in het gezin. We concluderen ook dat ervoor moet worden gewaakt dat werken in het vrijwillig kader en WZM door de GI geen doel op zich worden en dat als de situatie erom vraagt (snel) een maatregel wordt aangevraagd. Bij twijfel kan de GI een onafhankelijk en objectief oordeel geven in hoeverre de cliënt in staat is om de veiligheidsdreiging voor het kind in het vrijwillig kader weg te nemen.

De voorkeur voor het werken in het vrijwillig kader en eventuele inzet in het WZM door de GI, is mede gebaseerd op de onderkenning dat een maatregel altijd impact heeft en deze waar mogelijk moet worden vermeden. Echter, voor de cliënt is de onrust en onzekerheid die hoort bij het traject voorafgaand aan de maatregel vaak nog veel ingrijpender. Dit betekent ook dat wanneer een maatregel als onvermijdelijk wordt beschouwd, direct moet worden doorgepakt. De uitvoering van de uiteindelijke maatregel zorgt bij cliënt namelijk soms zelfs voor meer rust en overzicht.

Daarbij is er – hoewel op basis van beperkte kwantitatieve gegevens – een aanwijzing dat de omvang van de inzet van hulpverlening tijdens de betrokkenheid van de GI (zowel tijdens een maatregel als WZM) eerder afneemt dan toeneemt. Het beeld is dat in de lokale basisteams gemakkelijker zorg ingezet kan worden dan voor de transitie en dat met name vanuit handelingsverlegenheid ook regelmatig zwaardere hulp (dan nodig, achteraf beoordeeld) wordt ingezet. Door strakke regievoering van de GI wordt de hulpverlening meer gefaseerd en gericht ingezet. Hieruit volgt de voorlopige conclusie (en hypothese voor vervolgonderzoek) dat de inzet van de GI per saldo eerder tot lagere maatschappelijke kosten leidt.

8.3.3 Werken zonder maatregel draagt bij aan het voorkomen van die onduidelijkheid en draagt bij aan het voorkomen van maatregelen

Deelvraag b: in hoeverre voorkomt de inzet van WZM maatregelen?

Op basis van beschikbare cijfers wordt voorzichtig geconcludeerd dat de inzet van WZM door de GI bijdraagt aan het voorkomen van maatregelen. In 2015 is in 19% van de situaties waarin WZM werd geregistreerd (alleen de intensievere inzet werd geregistreerd) alsnog een maatregel uitgesproken. In de overige 81% van de gevallen dus niet. Causaliteit is hierbij lastig aan te tonen, omdat het niet zo is dat in alle gevallen dat WZM ingezet is, anders per definitie een maatregel zou zijn uitgesproken. Bovendien bestaat niet in alle cases voldoende inzicht in de achtergrond en effectiviteit van de inzet van JB Noord.

Door zowel de cliënt als de professionals van de lokale basisteams wordt de rol van JB Noord in het WZM positief gewaardeerd en als meerwaarde beoordeeld. Daarbij wordt tevens beoordeeld dat deze inzet kan bijdragen aan het voorkomen van een maatregel (of überhaupt een rechtsgang). De meerwaarde van de inzet van de GI is deels afhankelijk van de inrichting van de lokale basisteams (hoeveelheid en kwaliteit van expertise). De volgende redenen van inzet van WZM door de GI zijn hier onafhankelijk van:

- a. *Bij stagnatie van een case.* De GI kan meerwaarde bieden door vanuit een andere rol dan het basisteam duidelijk de consequenties te schetsen van het niet meewerken door de cliënt in het vrijwillig kader. Het gedwongen kader krijgt hiermee een gezicht, wat de urgentie voor de cliënt benadrukt en het basisteam in positie zet voor hulpverlening. Dit voorkomt onnodige escalatie.
- b. *Bij noodzakelijk objectief oordeel.* Soms kan het in de hulpverlening naar een cliënt behulpzaam zijn om de GI te betrekken vanwege de rol op afstand die zij heeft. Dit is tweeledig:

- i. In het normaliseren van een situatie waarin veiligheidsvraagstukken in het gezin en vraagstukken rondom openbare orde vermengd raken. De GI kan helpen zaken terug te brengen naar de feiten en grenzen stellen aan de betrokken partijen.
- ii. In het objectiveren van een situatie waarin meerdere hulpverleners al lang nauw bij de case betrokken zijn, die zich met elkaar een beeld hebben gevormd van de totale gezinssituatie, maar niet in staat zijn om hier (nog) met afstand naar te kijken. De GI kan middels een 'second-opinion' (kan ook kortdurend in rol sparringpartner) helpen een tunnelvisie en onnodige rechtsgang te voorkomen.
- c. *Bij concreet perspectief van een opvolgende maatregel.* Wanneer het perspectief is dat naar alle waarschijnlijkheid een maatregel onontkoombaar is, of reeds het traject van een VTO is ingezet, kan worden besloten de regie al aan de GI over te dragen in het WZM, om voor de cliënt continuïteit te organiseren richting de uitvoering van de maatregel.
- d. *Bij hoge complexiteit en intensiteit.* Hoe kundig en goed bezet de lokale basisteams ook zijn, er zullen altijd cases zijn met een zeer hoge complexiteit en daarmee intensiteit (tijdsinzet). Overdracht van deze cases aan de GI heeft meerwaarde, omdat een medewerker in het lokaal basisteam zijn tijd breder moet kunnen blijven besteden aan meerdere cases. Deze reden voor inzet van de GI in het WZM is nog niet afgebakend. Het risico is dat het als 'gelegenheidsargument' wordt ingezet.

Wij concluderen dat de GI momenteel – in de transformatie van het stelsel – een aanvullende rol vervult in het WZM door bij ondercapaciteit van de lokale basisteams cases over te nemen. De meerwaarde is dat wordt voorkomen dat door onkundig handelen zaken blijven liggen dan wel tot onnodige escalatie leiden. De conclusie is dat deze vorm van inzet niet duurzaam is binnen de geldende solidariteitsafspraken.

8.3.4 Samenwerking verbeteren door meer inzicht in elkaars expertise en door lokale heldere afspraken

Deelvraag c: welke factoren beïnvloeden het succes van de inzet van de kennis en expertise van de GI op WZM (denk aan: samenwerking, rolverdeling, kennis lokaal basisteam)?

Op basis van de ervaringen in de samenwerking tussen de basisteams en JB Noord is er een aantal zaken te benoemen die het succes van de inzet van de kennis en expertise van de GI op WZM beïnvloedt.

Allereerst is het opvallend dat de beelden over elkaars expertise en de knelpunten in het stelsel en de samenwerking sterk overeenkomen tussen de lokale basisteams en JB Noord. Er bestaat eenzelfde beeld over wat goed gaat en wat beter moet. Op caseniveau zijn de beelden wisselender. Hierbij komt naar voren dat beide partijen soms het verhaal, de geschiedenis en context van de ander onvoldoende kennen en begrijpen. Er is niet altijd voldoende beeld en gevoel bij het perspectief van de ander.

Er is een aantal factoren die het succes en de inzet van de kennis en expertise van de GI op WZM positief beïnvloeden.

- a. Toegankelijkheid: zo zijn de ambassadeurs genoemd en de toegankelijkheid en laagdrempeligheid om met hen af te stemmen. Het kunnen doen wat nodig is in de beschikbare tijd ervaren de basisteams als fijn en ook het niet hoeven inzetten op specifieke producten, maar op basis van een gerichte vraag.
- b. Verschillende rollen: de verschillende rollen die er zijn. De GI wordt meer gezien als de partij die ingezet wordt als het misgaat of mis dreigt te gaan. Het basisteam is juist de laagdrempelige partner voor alle vragen en hulpverlening. Die verschillende rollen vullen elkaar goed aan en versterken elkaar.
- c. Kwaliteit van aansluiting: het aansluiten bij de bestaande kennis en kunde van de basisteams. De GI sluit in de meeste gevallen goed aan bij de kennis en kunde in de teams. Waar die beperkt is, kan de GI actiever betrokken zijn dan in teams waar al veel medewerkers met kennis en expertise zijn.
- d. Onderling vertrouwen: de goede positieve samenwerking draagt bij aan het succes van het WZM. Samenwerken vanuit vertrouwen maakt dat er echt samen opgetrokken wordt in het belang van de cliënt.

Tevens is er een aantal factoren die de samenwerking bemoeilijkt en die niet bijdraagt aan het succes van WZM.

- a. Focus op eigen expertise: professionals van de GI zijn sterk gericht op de veiligheid van kinderen en dat is goed, maar verliezen daarmee soms het belang van de andere domeinen uit het oog. Het is belangrijk dat vanuit de GI in het WZM, maar ook zeker in de maatregel aangesloten wordt bij de basisteams en oog heeft voor het werk vanuit de basisteams wat al ingezet is en wat nog wordt gedaan en dat die afstemming actief gezocht wordt. Ook als de GI de regie overneemt.
- b. Niet herkennen van veiligheidsissues: het basisteam heeft soms onvoldoende oog voor de veiligheid van kinderen, waarin soms ook niet gesignaleerd wordt dat dit aandacht verdient. Dan wordt er ook niet gedacht aan bijvoorbeeld de inzet van iemand anders in het basisteam of WZM, terwijl dit wel wenselijk is.
- c. Verspreide kennis en kunde van veiligheid: de kennis en kunde over veiligheid is met de decentralisatie verspreid (van BJZ naar de GI, Veilig Thuis en de basisteams) waardoor het soms onduidelijk is voor welke zaken waar de kennis en kunde aanwezig is. SoS en de verspreiding daarvan zorgt wel voor een goede basis.

Uiteindelijk is het beeld dat er steeds meer toegegroeid wordt naar een optimum in de samenwerking tussen GI en gemeenten om van daaruit steeds meer 1-gezin, 1-plan te realiseren.

8.3.5 Financiering en verantwoording niet middels omvangrijke productcodes, maar op basis van een gerichte bijdrage aan het beoogd resultaat

Deelvraag d: op welke wijze kan verantwoording en financiering op de inzet van de kennis en expertise van de GI plaatsvinden?

Uit de cases blijkt dat de inzet van de GI in het WZM niet volledig verloopt volgens de producten en processen zoals op papier bedacht en ingekocht. Vanuit de teams wordt meer gevraagd om een bepaalde inzet op basis van een concrete vraag en behoefte. Zo blijkt uit de praktijk enerzijds dat bij specialistisch casemanagement, ondanks dat dit zo is vastgelegd, de regie bij voorkeur niet overgaat naar de GI maar bij het lokaal basisteam blijft. De benodigde ureninzet voor het 'specialistische casemanagement' en 'aansluiten en ondersteunen' zijn zeer wisselend per case en afhankelijk van de mate van betrokkenheid (en kennis en kunde) van het basisteam. Het model van het ambassadeurschap wordt door betrokkenen zeer gewaardeerd, omdat de ambassadeurs in te zetten zijn op basis van beschikbaarheid ('doen wat nodig is') en niet op omvangrijke (en dure) producten.

Vanwege de grote verschillen tussen de lokale basisteams wordt geconcludeerd dat het niet haalbaar en wenselijk is om de inzet van de GI in het WZM proberen te vangen in omvangrijke en dichtgetimmerde productcodes. Het realiseren van de transformatie en tegelijkertijd inkopen op producten en output staat op gespannen voet met elkaar. Er bestaat de wens om te komen tot een model waarbij de inzet van de GI in kleinere en meer gedifferentieerde eenheden wordt gedefinieerd, waarmee meer recht wordt gedaan aan de diversiteit in ondersteuningsvragen van cliënten en professionals van de lokale basisteams.

8.4 Aanbevelingen: continueer inzet op transformatie jeugdzorgstelsel, formuleer regionaal basisniveau, bepaal redenen inzet GI en investeer in inzicht in effectiviteit

Op basis van de analyse en de conclusies komen we tot een aantal concrete aanbeveling met betrekking tot de financiering en verantwoording van het werken zonder maatregel.

De hoofdboodschap is om de gezamenlijke en positieve inzet op de transformatie van het jeugdzorgstelsel met energie en passie vorm te blijven geven. De gemeenten en de GI hebben hierin beiden een rol te spelen om tot het best mogelijk maatschappelijk resultaat te komen. De gezette stappen en opgedane ervaringen in de eerste 1,5 jaar in het nieuwe stelsel bieden hiervoor goede aanknopingspunten.

Deze hoofdaanbeveling wordt geconcretiseerd in tien aanbevelingen.

8.4.1 Inzet van het werken zonder maatregel en verbeteren ketensamenwerking

Tevens bevelen we een aantal dingen aan om de inzet van het werken zonder maatregel en de ketensamenwerking als geheel te verbeteren op basis van de bevindingen en vanuit de gedachte van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur'. In de gesprekken kwamen soms zaken aan de orde die niet direct onderdeel waren van de onderzoeksvragen, maar wel indirect te maken hebben met het werken zonder maatregel.

Aanbeveling 1: borg continuïteit voor de cliënt in de organisatie van casusregie

Breng de cliënt in positie bij de keuze voor de caseregisseur. Stap af van het automatisme om specialistisch casemanagement gelijk te schakelen aan de overdracht van regie naar de GI. In beginsel is het wenselijk om de regie bij het basisteam te laten liggen en deze slechts beargumenteerd over te dragen aan de GI. Hierbij is het goed om de wens van de cliënt centraal te stellen.

Aanbeveling 2: maak beargumenteerde keuzes in positie en onderhoud veiligheidsexpertise

Maak als gemeenten een duidelijke keuze over het onderhouden, in positie brengen, faciliteren en waar nodig uitbreiden van deskundigheid op veiligheid in de lokale basisteams. Stem hier per gemeente de rol van de GI op af en neem daarbij aanbeveling 3 in acht.

Aanbeveling 3: formuleer als gemeenten minimumeisen aan kennis en kunde basisteams

Formuleer als gemeenten minimumeisen aan de kennis en kunde van medewerkers die met veiligheid werken. Dit om eisen aan de toegang te combineren met solidariteit bij de inzet van specialistische zorg en de GI effectief en efficiënt te laten aansluiten op de lokale basisteams. Op dit moment lijken er grote verschillen te bestaan in de wijzen waarop kennis en kunde zijn belegd en wordt opgeschaald tussen de verschillende gemeenten. Betrokkenheid van de GI kan helpen om hierin meer eenduidigheid te creëren, zonder de lokale kleur te beperken en biedt op die manier meer efficiëntie voor zowel de GI als de gemeenten. Door de RIGG is al een referentiekader geschreven om die expertise in beeld te brengen en te kunnen verbeteren. Hier kunnen gemeenten zelf al dan niet mee aan de slag.

Aanbeveling 4: stel kader voor inzet GI vanuit een professionele ketenbenadering

Stel kaders voor de inzet van de GI vanuit een professionele ketenbenadering, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:

- a. de rol, positie, onafhankelijkheid van de GI ten opzichte van de case;
- b. de continuïteit voor de cliënt, wanneer de kans op een maatregel groot is;
- c. de complexiteit/intensiteit van cases in relatie tot de tijdsbesteding in de basisteams;
- d. het optrekken aan kennis/ervaring GI en verbreden kennis van de GI.

Stel kaders vast over wanneer een objectief oordeel nodig is voor een besluit tot VTO. Vanuit het principe 'vertrouwen is goed, controleren is beter', omdat een onnodig traject tot een maatregel grote impact heeft op de cliënt en tot maatschappelijke kosten leidt. En omdat een cliënt veel baat heeft bij een objectieve beoordeling van de situatie

Aanbeveling 5: investeer in medewerkers GI voor realisatie van echte transformatie

Investeer in de medewerkers van de GI om de samenwerking met de lokale basisteams meer op te zoeken tijdens de uitvoering van een maatregel. Creëer bewustzijn waardoor meer samen met het basisteam rondom het gezin wordt gestaan, met ook oog voor andere zaken dan het primaire veiligheidsvraagstuk die kunnen bijdragen aan stabilisatie van de gezinssituatie. De transformatie vraagt ook van de medewerkers van de GI een andere manier van denken en werken om de ambitie van '1-gezin, 1-plan, 1-regisseur' daadwerkelijk te realiseren.

Aanbeveling 6: laat preventief werken niet verworden tot een middel op zich

Laat preventief werken niet verworden tot middel op zich. Duidelijkheid en heldere verwachtingen zijn voor de cliënt essentieel. Niet het opleggen en uitvoeren maatregel is het meest ingrijpend, maar de onzekerheid en de eventuele onbetrouwbaarheid in het proces daarnaartoe. Ook vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten, moet er daarom voor worden gewaakt dat krampachtig en langdurig een maatregel wordt vermeden, wanneer alle signalen erop wijzen dat dit (uiteindelijk) onontkoombaar is.

Aanbeveling 7: financier op basis van het principe: 'doen wat nodig is'

Wij adviseren de inzet van de GI meer resultaatgericht vorm te geven. Onderken dat het uurtarief van de GI hiervoor evenwel de basis vormt, het is nu ook de onderlegger van de huidige producten. Feitelijk wordt gekozen voor een model dat het midden houdt tussen de huidige financiering van 'specialistisch casemanagement' en 'aansluiten en ondersteunen' enerzijds en het urenmodel van het ambassadeurschap anderzijds. Hieronder werken we dit al concreter uit, maar het vraagt om zorgvuldige gesprekken tussen de gemeenten en de GI.

De casusregisseur in het lokale basisteam is primair verantwoordelijk voor het totale resultaat dat met het gezin moet worden bereikt en vraagt de GI om een gerichte bijdrage (deelresultaat) hieraan. De inzet en financiering van de GI moeten aansluiten op de inhoudelijke argumenten voor inschakeling van de GI: stagnatie van casus, noodzakelijk objectief oordeel, concreet perspectief van opvolgende maatregel en/of hoge complexiteit en intensiteit van de casus. Van de professionals van JB Noord wordt gevraagd scherp te zijn op de inhoudelijke redenen van inschaling: past dit binnen de bedoeling van het Groninger Functioneel Model of wordt primair gevraagd om onvolkomenheden in het functioneren van de lokale basisteams op te lossen? In het laatste geval kan in de transformatiefase ondersteuning worden geboden, maar moet dit bijdragen aan het oplossen van het echte knelpunt en geen structureel verdienmodel voor de GI zijn. Evalueer regelmatig tijdens de betrokkenheid van de GI en spreek per inzet heldere deelresultaten en termijnen af tussen het lokale basisteam en de betrokken professional van de GI.

Het is aan de GI om aan de overeengekomen deelresultaten beargumenteerd (gemiddelde) tarieven te verbinden die continuïteit van de organisatie waarborgen, zonder dat op casusniveau op specifiek bestede uren wordt afgerekend.

In dit nieuwe financieringsmodel moet (ook) oog zijn voor:

- a. de mate van toerekenbaarheid van het geboekte deelresultaat aan de GI;
- b. de mate waarin de GI als verantwoordelijke voor het (deel)resultaat in positie is om ketenpartners met doorzettingsmacht of escalatiemogelijkheden aan te sturen;
- c. de mate van perverse prikkels (bijvoorbeeld minder inzet leveren dan mogelijk ten behoeve van het rendement van de organisatie).

In alle modellen geldt dat een basis van onderling vertrouwen en het vanuit een gezamenlijke visie werken aan een gedeeld belang de basis is voor samenwerking. Geen enkel financieringsmodel is in staat om onvolkomenheden in deze voorwaarden te 'repareren'.

Uiteindelijk kan ook gekeken worden of de financiering van de maatregelen nog steeds goed past binnen het huidige stelsel. Geeft het voldoende ruimte aan de professional en biedt het ruimte om organisch samen te werken met andere disciplines?

Aanbeveling 8: zorg voor inzicht in omvang en reden van inzet GI

Registreer de inzet van zorg op caseniveau (geanonimiseerd), zodat inzicht ontstaat in de kosten van hulp vanuit de basisteams, het werken zonder maatregel en de uitvoering van maatregelen. Dit mag op BSN-nummer worden geregistreerd. Zo is een vergelijk mogelijk tussen de verschillende lokale basisteams op organisatie en inzet binnen de lokale basisteams in relatie tot de (omvang en reden van) inzet van de GI.

Aanbeveling 9: verantwoord op resultaat en impact en niet op producten

In aansluiting op en nadere uitwerking van aanbeveling 7, bevelen wij aan dat gemeenten en de GI's toewerken naar een verantwoording die in toenemende mate plaatsvindt op 'interventie en resultaat', dan op vastomlijnde producten. Dit sluit ook aan bij het vraaggericht werken van de GI en biedt ruimte in de samenwerking tussen de lokale basisteams en de GI om op basis van resultaten afspraken te maken over de inzet. Op regionaal niveau ligt hier een rol voor de RIGG om resultaat en impact in beeld te brengen. Dit gaat ook over inzicht in de (doorstroom in) cliëntenroutes (zie figuur 3).

Aanbeveling 10: laat lokale kleur geen kostenverhogend effect hebben

Tot slot sluiten we af met de aanbeveling dat het in aansluiting bij de voorgaande aanbevelingen meerwaarde heeft om vooral regionaal te blijven samenwerken. Door regionaal in te kopen en te financieren, worden verschillen tussen gemeenten niet nog groter en daarmee kostenverhogend voor onder andere de GI. Hetzelfde geldt voor de uiteindelijke tijdsbesteding van gemeenten aan de aanbesteding, verwerking en verantwoording van de inkoop. Gebruik het regionaal samenwerken om elkaar te versterken om lokaal goede hulp te kunnen (aan)bieden. Aanbrengen van lokale kleur kan binnen de regionale kaders, zonder dat dit een doel op zich moet worden.

9. Bijlagen

- Bijlage 1: verdeling zorgbudget RIGG 2015
- Bijlage 2: financiering JB Noord 2015
- Bijlage 3: productkosten JB Noord
- Bijlage 4: geïndiceerde zorg tijdens maatregelen
- Bijlage 5: resultaten vragenlijst sociale basisteams

Bijlage 1: verdeling zorgbudget RIGG 2015

zorgvorm naar cbs-indeling	totaal	CBS in %		IV3 in %	
		onderdelen	hoofdgroepen		
Ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder	€ 30.349.697	34,2%			
Daghulp op locatie van de aanbieder	€ 3.706.458	4,2%	48,7%		
Jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige	€ 9.153.872	10,3%		88,2%	jeugdhulp
Pleegzorg	€ 8.210.071	9,3%			
Gesloten plaatsing	€ 5.544.027	6,2%	39,5%		
Verblijf bij een jeugdhulpaanbieder, anders dan bovenstaand verblijf	€ 21.268.294	24,0%			
Kinderbeschermingsmaatregelen algemeen*	€ 31.452	0,0%			
Voogdij	€ 2.389.358	2,7%			
Voorlopige voogdij	€ 18.358	0,0%			
Tijdelijke voogdij	€ 31.343	0,0%	9,5%		
Ondertoezichtstelling	€ 5.839.522	6,6%			
Voorlopige ondertoezichtstelling	€ 75.430	0,1%			
Toezicht en begeleiding: gedwongen kader	€ 1.865.679	2,1%		11,8%	jb/jr
Toezicht en begeleiding: vrijwillig	€ 29.948	0,0%			
Individuele trajectbegeleiding Harde Kern	€ 81.831	0,1%	2,4%		
Individuele trajectbegeleiding Criem	€ 91.725	0,1%			
Gedragsbeïnvloedende maatregel	€ 6.310	0,0%			
Activiteiten in het preventief justitieel kader	€ 18.017	0,0%			
onbekend	€ 5.717.611				
totaal	€ 94.429.003				
	totaal min onbekend	€ 88.711.392	100,0%	100%	100%

Bijlage 2: financiering JB Noord 2015

Productie-aantallen JB / JR Jeugdbescherming Noord Groningen 2015

Werksoorten	Prijs Groningen 2015	Realisatie productie t/m september 2015	Einde jaarsverwachting productie	Einde jaarsverwachting
Veilig Thuis				
Adviezen	€ 111	1439	1919	€ 213.009
Consulten	€ 241	12	16	€ 3.856
Onderzoeken	€ 2.236	637	849	€ 1.898.364
Zorgmeldingen Politie	€ 1.675	316	421	€ 705.175
Jeugdbescherming				
OTS < 1 jaar	€ 9.143	163	163	€ 1.490.309
OTS overig	€ 7.782	259	259	€ 2.015.538
Voogdij	€ 5.373	244	244	€ 1.311.012
Preventieve Jeugdbescherming				€ 1.200.000
Gesloten jeugdzorg				€ 142.090
Jeugdreclassering				
Jeugdreclassering	€ 6.406	228	228	€ 1.460.568
Samenloop	€ 1.870	12	12	€ 22.440
ITB Harde kern per maand	€ 1.485	35	47	€ 69.795
ITB Criem per maand	€ 1.991	41	55	€ 109.505
STP per maand	€ 1.991	0	0	€ -
Gedragmaatregel-adviestraject	€ 1.680	0	0	€ -
Gedragmaatregel-uitvoeringstraject	€ 6.310	1	1	€ 6.310
Casusoverleggen				€ 14.465
Veiligheidshuis				€ 35.700
Algemeen				
24-uurs bereikbaarheidsdienst	€ 153.000			€ 153.000
Afhandeling klachten en bezwaren	€ 43.693			€ 43.693

totaal € 10.894.829

budget 2015 € 11.533.364

onder/over productie € 638.535

Lump Sum € 11.533.364

Bijlage 3: productkosten JB Noord

Kosten uitvoer maatregelen en werken zonder maatregel door JB Noord:

Jeugdreclassering

JR IBT criem:	€ 2.051
JR Harde kern:	€ 1.530
JR Samenloop:	€ 1.926
JR STP:	€ 2.051
JR:	€ 6.598
JR gedragsbeïnvloedende maatregel:	€ 6.499

Jeugdbescherming

OTS jaar 1:	€ 9.417
OTS jaar 2 en verder:	€ 8.015
Voogdij:	€ 5.534

Werken zonder maatregel

Aansluiten en ondersteunen:	€ 2.660
Specialistisch casemanagement:	€ 6.840

Bijlage 4: geïndiceerde zorg tijdens maatregelen

Onderstaande tabel geeft het aantal soorten zorg weer dat is geïndiceerd tijdens maatregelen vanaf 2015 tot en met maart 2016. Het wil niet zeggen dat deze zorg daadwerkelijk is gestart, maar wel dat dit aangevraagd is via een bepaling jeugdhulp.

	JR	OTS	Voogdij	Totaal	
01 jeugdhulp thuis individueel	20	76	20	116	Ambulant JH
02 jeugdhulp thuis groep		1		1	Ambulant JH
03 jeugdhulp accommodatie zorgaanbieder individueel	3	18	4	25	Ambulant JH
04 jeugdhulp accommodatie zorgaanbieder groep	3	12	5	20	Ambulant JH
06 verblijf pleegouder 24 uren		95	126	221	Verblijf JH / GGZ
06 verblijf pleegouder permanent			4	4	Verblijf JH / GGZ
07 verblijf accommodatie zorgaanbieder deeltijd	1	3	1	5	Verblijf JH / GGZ
08 verblijf accommodatie zorgaanbieder 24 uren	15	30	21	66	Verblijf JH / GGZ
15 verblijf	1			1	Verblijf JH / GGZ
22 zorgaanspraak ihkv "zorgverzekeringswet"	13	9	7	29	Verblijf JH / GGZ
22 zorgaanspraak ihkv "zorgverzekeringswet" met verblijf	1	6	2	9	Verblijf JH / GGZ
24 observatiediagnostiek in combinatie met verblijf AWBZ	1		1	2	Verblijf JH / GGZ
begeleiding groep in dagdelen	7	9	5	21	Ambulant GGZ
begeleiding individueel in uren	29	65	13	107	Verblijf JH / GGZ
Gesloten jeugdzorg		8	3	11	Jeugdzorg Plus
Kortdurend Verblijf		3	4	7	Verblijf JH / GGZ
ZZP3 (B-groep), voortgezet verblijf			1	1	Verblijf LVG
ZZP3 (C-groep), beschermd wonen	1	1		2	Verblijf LVG
ZZP4 (C-groep), beschermd wonen	3	1	1	5	Verblijf LVG
ZZP5 (C-groep), beschermd wonen	1		1	2	Verblijf LVG
ZZP6 (C-groep), beschermd wonen	3	1		4	Verblijf LVG
Totaal	102	339	219	660	

Bijlage 5: resultaten vragenlijst lokale basisteams

Om een beeld te krijgen van de huidige situatie van de preventieve jeugdbescherming is in januari 2016 een enquête gehouden onder professionals van de basisteams. Aan hen zijn vragen gesteld over de inzet van preventieve jeugdbescherming en specialistische casemanagement door de GI en de waarde daarvan.

Beoordeling van de eigen kennis en kunde van het basisteam

- bespreken van die signalen met jeugdigen en ouders 7,0
- algemeen genomen over veiligheid 6,9
- opstellen en uitvoeren van een veiligheidsplan 6,7
- signalen ontwikkelingsbedreigingen herkennen 6,8
- routes en taakverdeling ten aanzien van veiligheid in het nieuwe jeugdstelsel 5,8

Er is duidelijk een verschil tussen de jeugdteams en de 0-100 teams op dit gebied. De gemiddelde score voor alle teams op bovenstaande punten is 6,7. Voor de 0-100 teams is het gemiddelde 6,3 terwijl voor de jeugdteams dit uitkomt op 7,2.

Een groot deel van de basisteams noemt Signs of Safety als onderdeel van de deskundigheidsbevordering.

Het inschakelen van de kennis en kunde van de expertpool wordt door 46% als niet eenvoudig bestempeld, 15% heeft geen mening en 39% vindt het wel eenvoudig.

Meerderheid (62%) heeft geen mening over het via de expertpool inschakelen van JB Noord en dus waarschijnlijk nog geen ervaring hiermee.

Naar de vraag of de inzet van de kennis en kunde van JB Noord meerwaarde heeft in aanvulling op de kennis en kunde van het basisteams geeft 1/3 van de respondenten aan er geen uitgesproken mening over te hebben, waarschijnlijk omdat men er nog niet mee te maken heeft gehad. Van de respondenten die wel een keuze maakt (40%) is iedereen van mening dat de kennis en kunde van JB Noord meerwaarde heeft voor het basisteam.

Op de vraag in hoeverre het vroegtijdig inzetten van JB Noord bijdraagt aan het voorkomen van maatregelen, geeft 80% van de respondenten aan dit nog onvoldoende te kunnen inschatten, bijvoorbeeld in verband met onvoldoende ervaring.

De aansluiting van JB Noord bij het basisteam in de uitvoer van maatregelen kan ook door ruim de helft van de respondenten niet beoordeeld worden. Van de overige helft geeft 15% aan het eens te zijn, 35% is het oneens. Dit lijkt een aanwijzing te zijn dat er met name verbetering mogelijk is in de aansluiting van JB Noord op het basisteam tijdens de uitvoer van maatregelen, meer dan in de preventieve jeugdbescherming.

Voor het verbeteren van de samenwerking rondom preventieve jeugdbescherming worden met name zichtbaarheid en heldere afspraken/verwachtingen genoemd.

De voordelen van preventieve jeugdbescherming die genoemd worden zijn: duidelijkheid naar de cliënt, bewaken laagdrempeligheid van het basisteam en de specifieke deskundigheid ter ondersteuning van het basisteam.

Genoemde nadelen zijn dat de nadruk wellicht te veel op veiligheid en mogelijk opschalen ligt en minder op wat er allemaal gedaan kan worden in het voorveld en dat de kennis hierdoor in de lokale teams ook niet opgebouwd wordt.

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Joost Janssen

j.janssen@seinstravandelaar.nl
06-53780785