

Werkagenda jeugd

1. Inleiding

In 2019 is de nota 'Samen voor Jeugd' vastgesteld in Haarlem. Het doel van ons jeugdbeleid is: Haarlemse kinderen groeien gezond en veilig op, zij kunnen hun talenten, kennis en vaardigheden ontwikkelen. Ze doen mee in de samenleving en leveren daar een positieve bijdrage aan. Als zij later zelf kinderen krijgen, hebben zij een goede basis om invulling aan het ouderschap te geven¹.

Binnen het kader van de nota 'Samen voor Jeugd' is het noodzakelijk, gelet op de complexiteit van de vraagstukken en de oplopende tekorten binnen het Jeugddomein, om een aanscherping van de koers voor de komende periode. We willen een meer inclusieve samenleving bevorderen en de kosten van professionele ondersteuning beheersbaar houden; *passend en betaalbaar*. Er wordt van ons allen gevraagd de juiste keuzes te maken zodat de zorg gecontinueerd blijft en jongeren en gezinnen de hulp krijgen die zij nodig hebben.

De strategische werkagenda Jeugd werpt een blik op de toekomst 2021 en 2022 en helpt bij het maken van strategische keuzes en de prioritering van inzet van middelen. Een terugblik op de afgelopen vijf jaar decentralisatie is daarbij onmisbaar. Daarnaast geven wij de accenten weer die aankomende periode belangrijk zijn in het maken van de gewenste beweging.

2. Vijf jaar na de decentralisatie

Op 1 januari 2015 werd de gemeente verantwoordelijk voor de gehele jeugdhulp: voorheen AWBZ-zorg, JGGZ, ambulante jeugdhulp, jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming en -reclassering. Een decentralisatie van taken door zowel het Rijk als de Provincie die tegelijkertijd gepaard ging met een forse bezuiniging van 15% verspreid over meerdere jaren.

De zorgcontinuïteit stond centraal en werd geborgd. De overgang bleek echter geen gemakkelijke. Jeugdhulpaanbieders kregen te maken met een verscheidenheid aan gemeentelijke opdrachtgevers, moesten werken met nieuwe bekostigingsmodellen, terwijl ze zelf nog niet altijd in voldoende mate de eigen bedrijfsvoering op orde hadden. Ook vroeg de implementatie van gegevensuitwisseling via de landelijke standaarden veel tijd.

En hoewel er sprake was van een decentralisatie werden gemeenten en aanbieders regelmatig geconfronteerd met nadere regelgeving vanuit het Rijk of nieuwe afbakeningen tussen de gemeentelijke jeugdhulp en de landelijke Wet langdurige zorg, waardoor er met cliënten én budgetten tussentijds administratief werd geschoven.

De decentralisatie leidde ook tot vragen over continuïteit bij specialistische jeugdzorgaanbieders die een veel groter verzorgingsgebied hebben dan een gemeente, een regio of zelfs een provincie. Zo kwam een deel van deze aanbieders terecht bij de VNG als contracthouder namens de gemeenten. Tegelijkertijd bracht dit gemeenten tot nieuwe regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden om ook deze vormen van hoog-specialistische jeugdhulp te kunnen blijven garanderen.

Voor de toegang tot de jeugdhulp is het Centrum Jeugd en Gezin (CJG), vanuit een netwerksamenwerking met verschillende aanbieders, omgevormd tot een eigenstandige professionele organisatie. Het CJG is

¹ In deze strategische agenda gaat het om alle jeugd in Haarlem, ruim 40.000 kinderen en jongeren tot en met 23 jaar. Hoe zij opgroeien en worden opgevoed, is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van henzelf en hun ouders. In de directe omgeving hebben ook medeopvoeders een taak. Op de peuterspeelzaal bijvoorbeeld, op school en het sociale netwerk van kinderen, jongeren en ouders. Deze nota betreft zowel de sociale basis voor jeugd als de specialistische jeugdhulp. Deze domeinen hebben een grote samenhang en kunnen niet los van elkaar worden gezien. In beide domeinen is de transformatie nog steeds een grote opgave.

verantwoordelijk voor (een deel van) de toegang tot ambulante jeugdhulp, maar biedt zelf ook lichte vormen van begeleiding.

Met de nota 'Samen voor jeugd' hebben we begin 2019 een nieuwe stap gezet om samen met de partners nog meer te doen om zo veel mogelijk te voorkomen dat kleine vragen en problemen groot worden: door preventie de noodzaak van specialistische hulp verminderen. Om het welzijn van alle kinderen en jongeren centraal te zetten, preventieve inzet en jeugdhulp te verbinden en samenwerking te versterken, gebruikt de gemeente Haarlem de kansencirkel. Deze cirkel bestaat uit acht elementen die ieder kind nodig heeft om goed te kunnen opgroeien.

De *Kansencirkel* als gedachtegoed doet recht aan de wens van kinderen en jongeren in Haarlem om niet alleen naar problemen te kijken, maar vooral naar hun talenten, om gehoord te worden en om erbij te kunnen horen. De cirkel stimuleert alle betrokkenen om naar het gehele kind te kijken, niet naar een stukje van het leven van een kind. In de nota worden de volgende speerpunten benoemd voor de komende jaren:

- Een betere preventie en samenhang en samenwerking tussen het eigen netwerk en professionals in de sociale basis, vrij toegankelijke hulp en specialistische jeugdhulp
- Een sterkere verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Een mooi voorbeeld is hierbij de Gentiaan, een project voor speciaal basisonderwijs waarbij onderwijs en jeugdhulp gecombineerd wordt.
- Extra aandacht voor kinderen die opgroeien in gezinnen waarin sprake is van (dreigende) onveiligheid(n). De werkwijze 'Samenwerken aan veiligheid' binnen onze regio sluit wat dat aangaat naadloos aan bij de landelijke ontwikkelingen in de intensieve vrijwillige jeugdhulp
- Extra aandacht voor kwetsbare jongeren (16-27 jaar) op weg naar volwassenheid. Denk aan initiatieven als Triple Threat die nu een stevige positie hebben binnen de sociale basis.
- Grotere kanselijkheid in het onderwijs als onderdeel van de Lokale en Regionale Educatie Agenda
- Voor ieder kind een thuis. Kinderen groeien in principe op bij hun ouders. Als dit echt niet kan, groeien zij op op een plek die een thuis zo dicht mogelijk benadert.

De complexiteit van de decentralisatie gecombineerd met kortingen op het rijksbudget én een toenemende vraag naar jeugdhulp hebben de transformatiedoelen in de weg gestaan. Tegelijkertijd kunnen we ook constateren dat er geen jeugdigen buiten de boot zijn gevallen, zorgcontinuïteit is steeds het uitgangspunt geweest. Dat neemt niet weg dat voor de komende periode binnen de kaders van de nota 'Samen voor Jeugd' aanscherping op het huidige beleid én ordening van prioriteiten nodig is.

3. De transformatie afmaken: van transformatie naar normalisatie

Met het gegeven dat de jeugdhulp in de regio zowel financieel als organisatorisch onder druk staat zetten wij als gemeente Haarlem samen met de regiogemeenten de komende periode in op het bieden van passende hulp voor jeugd en hun gezinnen. Dit doen we door verder te ontwikkelen op licht waar kan, zwaar waar nodig. Samen op weg naar de juiste hulp: **passend en betaalbaar**. Vertrekpunt voor de activiteiten zijn de volgende kwalitatieve uitgangspunten:

a) Afwijkend is niet onwenselijk

We zijn in de afgelopen jaren eraan gewend geraakt gedrag van kinderen wat we als afwijkend zien ook als onwenselijk te bestempelen en hier jeugdhulp op in te zetten. Steeds meer kinderen zouden zorg 'nodig' hebben. We lijken niet meer te kunnen accepteren dat opvoeden en opgroeien gepaard gaat met vallen en opstaan. Niet alle kinderen wiens gedrag of functioneren we zorgelijk vinden hebben een gedragsprobleem of een stoornis. We willen naar een situatie toe waarin kinderen weer gewoon kunnen opgroeien, en alledaagse problemen met alledaagse oplossingen worden aangevlogen. Hier zetten we samen met partners op in en sturen hierop aan met de inkoop. Jeugdhulp is niet de norm, maar een uitzondering.

b) Preventief en gemixt

We zorgen dat onze gemeenten een sterke sociale basis hebben om problemen aan de voorkant op te lossen. Scholen hebben een grote rol in het leven van kinderen, en weten vaak wat er speelt. Dit biedt

mogelijkheden. Door in te zetten op preventie middels de samenwerking met scholen zorgen we ervoor dat jeugdhulp beschikbaar blijft voor de jeugd die het nodig heeft.

Mocht een gezin toch hulp nodig hebben, dan bieden we meteen hulp op het juiste niveau. Vaak is niet één vorm van hulp zaligmakend en is er een mix nodig van professionele jeugdhulp en ondersteuning vanuit het eigen netwerk. We kiezen de mix op basis van het probleem, het kind en de context en maken daarbij zo veel mogelijk gebruik van het netwerk van het gezin.

c) Oog voor de context

We weten dat een groot deel van problematiek bij kinderen voortkomt uit gezinsstress, bijvoorbeeld in het geval van armoede en vechtscheidingen. Jeugdproblematiek kan niet geïsoleerd worden van de omgeving, maar moet altijd gezien worden in de context van het kind. We gaan inzetten op het creëren van een optimale context door hulp vanuit andere domeinen in te zetten. Jeugdhulp kan hier aanvullend op zijn. We realiseren ons dat integraal werken geen makkelijke taak is. Dit betekent dat we ambitieus en met lef te werk moeten gaan en ons moeten laten adviseren door expertiseteams, zoals het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht.

d) Hulp zo veel mogelijk in de leefwereld

Jeugdhulp wordt zoveel mogelijk in de leefwereld van het kind georganiseerd. Dit houdt in dat we het systeem zo inrichten, dat het gewone leven van het kind op school en thuis kan doorgaan. Soms door daar jeugdhulp aan toe te voegen, maar zoveel mogelijk in samenspraak met het sociale netwerk van het gezin, de buurt en het onderwijs.

e) Veiligheid voorop

Aan de basis van alle bestuurlijke uitgangspunten ligt de veiligheid van het kind ten grondslag. Een kind moet veilig en gezond kunnen opgroeien en zich ontwikkelen. Het ontbreken van veiligheid heeft altijd prioriteit, waarbij we streven naar zo min mogelijk uithuisplaatsingen. De impact van de hulpverlening voor het kind en gezin moeten in verhouding staan tot de (on)veiligheid die het kind en de sociale omgeving ervaart of het risico op een verstoorde ontwikkeling. We gaan ambulante aan de slag waar mogelijk.

De uitwerking van deze kwalitatieve uitgangspunten voor 2021 en 2022 vindt plaats aan de hand van de drie 'knoppen' (sturingsmogelijkheden) waar wij als gemeente over beschikken: *verwerving (A), toegang (B) en governance (C)*.

4. Verwerving Inkoop (subsidiering en contractering)

Waar staan we nu?

Op dit moment zijn er twee trajecten gaande die elkaar beïnvloeden: kostenbeheersing en verwerving inkoop 2022.

Voor 2021 en 2021 geldt dat er grenzen zijn aan de sturing die mogelijk is binnen de huidige contracten met aanbieders. Wel hebben we als gemeente Haarlem in 2020 op een aantal producten inmiddels budgetplafonds ingesteld en zijn er enkele versoeringen en interventies doorgevoerd om kosten te beheersen.

Bij verwerving 2022 gaat het om het 'wat': de opdracht die wij meegeven aan de partners. Het gaat ook over waar wij als gemeente voor betalen (bekostiging). De regionale verwerving specialistische jeugdhulp per 2022 moet sturing geven aan zowel de gewenste normalisatie als de noodzakelijke kostenbeheersing. Dit traject wordt in 2020 en 2021 regionaal opgepakt.

Wat willen we nog doen en bereiken?

We willen een meer inclusieve samenleving bevorderen en de kosten van professionele ondersteuning beheersbaar houden; passend en betaalbaar.

- Voor de subsidies in de sociale basis voor 2021 zijn hoofd- en subdoelen ('beoogde maatschappelijke effecten') geformuleerd voor zeven leefgebieden en vijf wijken (stadsdelen). Dit betekent dat we blijvend inzetten op *jeugd- & jongerenwerk en opvoedondersteuning in de wijk*².
- Er is een stelselwijziging nodig waarbij we ons de vraag stellen wat een acceptabel voorzieningenniveau is voor de inwoners van Haarlem en waarbij we de noodzaak voor preventie niet uit het oog verliezen.
- Hierbij wordt er ook gekeken in 2021 waar een mogelijke *kanteling* kan plaatsvinden van het onderbrengen van bepaalde maatwerkvoorzieningen jeugd naar de sociale basis zodat dit geëffectueerd kan worden in 2022.
- We nemen hier ook het advies uit het AEF-rapport mee om op basis van data te gaan programmeren en te kijken naar de doelmatigheid van bepaalde trajecten en investeringen.

5. Toegang

Waar staan we nu?

Een sterke op preventie gerichte sociale basis blijft van groot belang, in de eerste plaats voor onze inwoners zelf maar ook met het oog op kostenbeheersing. Gelet op de noodzaak tot kostenbeheersing is het noodzakelijk om de toegang te versterken. De toegang voor de jeugdhulp is belegd bij verschillende partners: huisartsen, Gecertificeerde instellingen en het CJG. Het grootste aandeel verwijzingen komt nog steeds van de huisartsen en de GI's.

Er is een eerste stap gezet in meer datagestuurd werken binnen het sociaal domein en tussen de ketenpartners.

Wat willen we nog doen en bereiken?

- In de komende periode wordt de informatieketen verder geprofessionaliseerd, onder meer door de introductie van nieuwe expertise op het gebied van databeheer en -analyse. Niet alleen lokaal, maar juist ook regionaal is de noodzaak om gegevens met de partners en tussen de gemeenten te kunnen delen om op (inhoudelijke en financiële) trends en ontwikkelingen te kunnen sturen.
- De rol van het CJG wordt verder versterkt. Ook in de regievoering. We willen dat het CJG niet alleen een toekenning afgeeft op de start van een jeugdhulptraject, maar tevens regie voert op de intensiteit en de duur van het traject. Sturing op de zorg door deze passend te houden, dus daar waar mogelijk tijdig af te schalen. De opdracht aan het CJG wordt dan ook aangescherpt én in kwantitatieve en meetbare doelstellingen geformuleerd.
- Hierbij wordt er ook gekeken in 2021 waar een mogelijke *kanteling* kan plaatsvinden van het onderbrengen van bepaalde maatwerkvoorzieningen van het CJG naar de sociale basis zodat dit geëffectueerd kan worden in 2022.
- We zetten de succesvolle ondersteuning van huisartsen in de vorm van de praktijkondersteuners jeugd voort. Belangrijk is dat de POH'ers hun registraties gaan voeren in het systeem van het CJG zodat meer zichtbaar wordt wat het effect en het resultaat is van hun inzet.
- Elke school beschikt over een CJG-coach die betrokken kan worden bij het bieden van de juiste hulp. Dit kan een combinatie zijn van professionele jeugdhulp en ondersteuning vanuit het eigen netwerk.
- Investeren in efficiënte samenwerking tussen het CJG en de sociaal wijkteams is met andere ketenpartners zoals leerplein/ leerplicht etc.
- We intensiveren en versterken de samenwerkingsafspraken /processen met andere ketenpartners rondom het kind, zoals de GGD, onderwijs, leerplicht/RMC, zodat we gebruik maken van elkaars expertise, sneller passende zorg leveren en uiteindelijk kunnen komen tot snellere afschaling. Om dit te bereiken gaan we ook data aan elkaar koppelen zodat informatie tussen jeugdhulp, onderwijs en leerplicht/ uitval ook hierin kan worden gecombineerd en op basis van deze data- besluiten gestuurd kan worden.
- We gaan meer sturen op het proces om te komen tot de inzet van vaak complexe jeugdhulp op basis van een uitspraak van de jeugdrechter. Dat kan door het inrichten van een goede samenwerking- en

² We stimuleren ouders om opvoedproblematiek met elkaar in de wijk te bespreken. De gebiedsanalyses helpen ons in het bepalen van de juiste aanpak per wijk.

overlegstructuur tussen GI, CJG en relevante aanbieders. De operationele processen organiseren we strakker rondom het CJG en het contractmanagement om aanbieders en verwijzers mee te nemen in casuïstiek die vraagt om een doorbraak mede nav de nieuwe maatregelen kostenbeheersing en nieuwe werkwijze.

6. Governance

Waar staan we nu?

De afgelopen jaren zijn ontwikkelingen in gang gezet om de samenwerking met partners en onze (boven-) regiogemeenten te versterken, op strategisch-bestuurlijk niveau zowel lokaal als regionaal én bovenregionaal. Recent zijn voor de specialistische jeugdhulp stappen gezet in de beschikbaarheid van stuurinformatie op strategisch (bestuurlijk/directie), tactisch (budgethouder/manager) en operationeel (contractmanager) niveau door middel van dashboards en rapportages.

Voor de subsidies in de sociale basis is een nieuwe systematiek voor 'leren en verbeteren' ontwikkeld. Kern hiervan is verantwoording door partners over de uitvoering van activiteiten, het monitoren van doelgroepbereik en meten van ervaren effectiviteit bij deelnemers. Op basis van deze informatie wordt jaarlijks geëvalueerd hoe partners bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Wat willen we nog doen en bereiken?

Governance gaat over de wijze waarop wij de samenwerking met onze partners organiseren.

- Wij willen dat onze partners zich medeverantwoordelijk voelen voor de opgaven – financieel en inhoudelijk – waarvoor we staan. Deze samenwerking moet plaats vinden in een lerende setting. Daarvoor is de komende jaren een meer strategische samenwerking voor een langere termijn nodig. Een dergelijke intensieve samenwerking is alleen mogelijk met een overzichtelijk aantal partijen. We organiseren dit op zowel lokaal als op regionale schaal in nauwe samenwerking met de gemeenten in Zuid Kennemerland en IJmond. En voor complexe zorg op bovenregionaal niveau.
- Vanuit de norm voor opdrachtgeverschap waaraan gemeenten zich hebben gecommitteerd, heeft de gemeente een aantal opdrachten te vervullen. Zoals het opstellen van een regiovisie en het maken van afspraken op bovenregionaal niveau over beschikbaarheid en borging van hoogspecialistische jeugdhulp.
- Positionering en versterken van de slagkracht van het contract-/ accountmanagement (lokaal en regionaal), gebruikmakend van de juiste data.