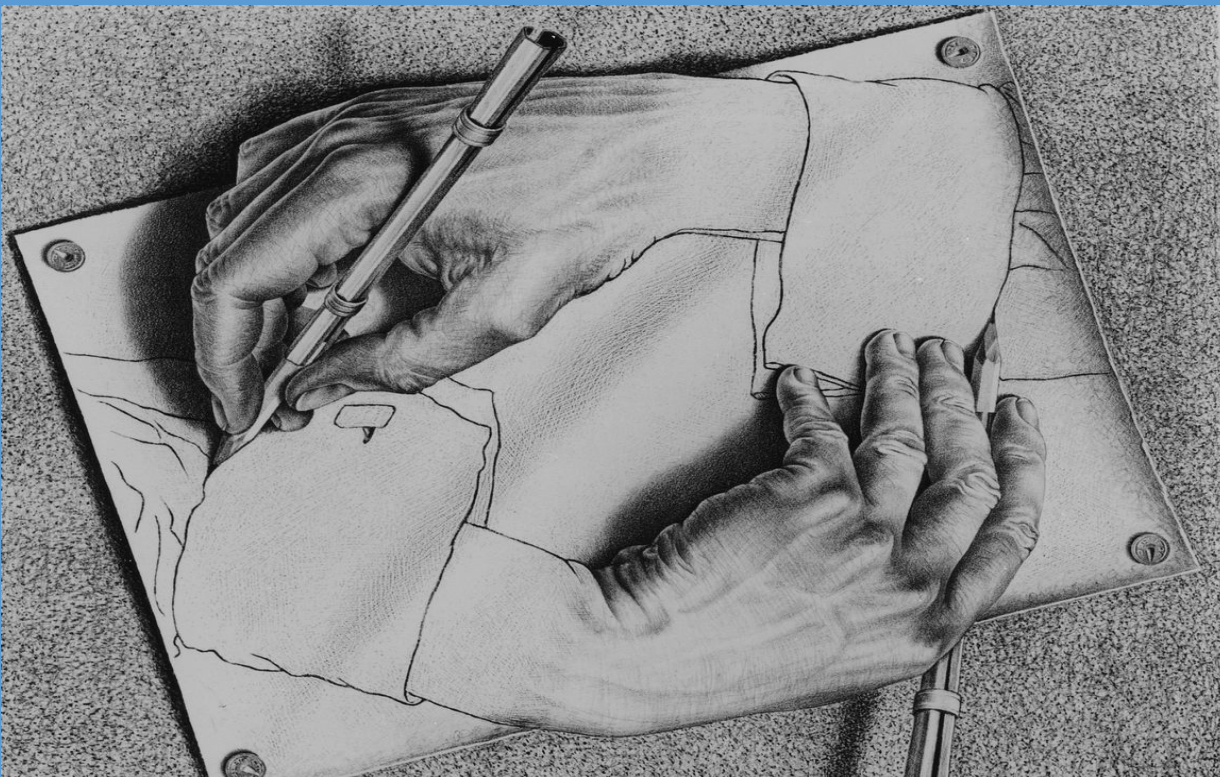


LEREN VAN CASUÏSTIEK

Een analyse van institutionele innovaties en
ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel



Jan-Kees Helderma
Jonathan Zeitlin
Charles Sabel

Leren van casuïstiek

Een analyse van institutionele innovaties en
ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel

Auteurs:

Dr. Jan-Kees Helderma, Radboud Universiteit, Nijmegen

Prof. dr. Jonathan Zeitlin, Universiteit van Amsterdam

Prof. dr. Charles Sabel, Columbia Law School, Columbia University, New York

Contact: Dr. Jan-Kees Helderma, Opleiding Bestuurskunde, Institute for Management Research,
Radboud Universiteit, Nijmegen. Tel. 024 3612031 / email: j.helderma@fm.ru.nl

Dit onderzoek is met toestemming en medewerking van de gemeente Utrecht en Lokalis in volledige
onafhankelijkheid verricht. Het onderzoek is gefinancierd door de onderzoekers zelf.

Illustratie voorpagina: M.C. Escher *Drawing Hands* (©2017 The M.C. Escher Company, The
Netherlands).

Nijmegen, Amsterdam, New York, Januari 2020

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Samenvatting..... | 4 |
| 1. Inleiding..... | 7 |
| 1.1 Het Utrechtse jeugdstelsel | 8 |
| 1.2 Opzet van het onderzoek | 10 |
| 2. Institutionele keuzen en innovaties | 11 |
| 2.1 Het fundament | 11 |
| 2.2 Relaties tussen generalistische en specialistische jeugdzorg..... | 13 |
| 2.3 De relatie tussen jeugdhulp en andere maatschappelijke domeinen..... | 19 |
| 2.4 Resumé | 23 |
| 3. Ontwikkelmogelijkheden | 26 |
| 3.1 Het gezinsplan | 26 |
| 3.2 Diagnostisch monitoren en leren van casuïstiek..... | 28 |
| 3.3 Het gezinsplan als een verantwoordingsdocument | 32 |
| 4. Tot slot | 34 |
| Referenties | 36 |
| Auteurs | 37 |

Samenvatting

De transformatie van de jeugdhulp blijkt voor gemeenten een complexe opgave te zijn. Het bieden van effectieve, tijdige en samenhangende, ondersteuning aan jeugdigen en hun gezin is nog lang niet gerealiseerd, zo blijkt bijvoorbeeld uit de tussentijdse evaluatie van de Jeugdwet. Er moeten op lokaal en regionaal niveau ook nieuwe organisatorische arrangementen en systemen (of stelsels) worden ontwikkeld die passen bij zich ontwikkelende praktijken in het sociaal domein. De zorginhoudelijke en institutionele transformatie van de jeugdhulp gaan hand in hand.

Het lijkt er op dat de gemeente Utrecht in tegenstelling tot veel andere steden in staat is om een (budgettair) beheersbare transformatie van de jeugdhulp te realiseren. Onze vraag is hoe Utrecht dit doet en welke institutionele keuzen hebben bijgedragen aan dit relatieve succes. Wij waren met name geïnteresseerd in de vraag hoe er op teamniveau (de buurt- of wijkteams) en op het niveau van betrokken organisaties (gemeente, aanbieders) geleerd wordt van casuïstiek en hoe dit leren is ingebed in de wijze waarop het lokale systeem is georganiseerd. Onze assumptie was en is dat er in tijden van kritieke transformaties zoals in de jeugdhulp veel geleerd kan worden van casuïstiek in zich ontwikkelende ondersteuningspraktijken over zowel de ondersteuningspraktijk zelf (en de individuele casus) als over systemische (institutionele en organisatorische condities). Diagnostische monitoring van casuïstiek en zich ontwikkelende praktijken is een voorwaarde voor een lerend jeugdstelsel.

De belangrijkste institutionele keuze die Utrecht heeft gemaakt is om de basis jeugdhulp onder te brengen in buurtteams Jeugd en Gezin binnen een daartoe nieuwe opgerichte organisatie, Lokalis. Een belangrijke voorwaardenscheppende keuze is de zogenaamde 'vierkant' of lump sum financiering voor specialistische jeugdzorg. Deze vierkant financiering verlegde de aandacht van het bestaande aanbod naar de vraag wat individuele cliënten nodig hebben aan ondersteuning in de jeugdzorg en welke vaardigheden en competenties van betrokken professionals daartoe nodig zijn. Deze vaardigheden en competenties worden binnen Lokalis, maar ook binnen de afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen van de gemeente Utrecht, intensief gecultiveerd.

Vervolgens is onderzocht via welke arrangementen professionals in het jeugdstelsel en de gemeente met elkaar samenwerken om maatwerk en doorbraak te realiseren. We hebben daartoe onderscheid gemaakt tussen innovaties binnen het domein van de jeugdhulp, gericht op het beter op elkaar afstemmen van generalistische basis ondersteuning en specialistische jeugdhulp en jeugdzorg, en op innovaties tussen het jeugddomein en aanpalende domeinen van maatschappelijke ondersteuning.

De essentie van de door ons onderzochte infrastructuren en (inter-)organisatorische arrangementen is dat generalistische en specialistische kennis en vaardigheden in elkaars' nabijheid zijn georganiseerd. Voor wat betreft de beoogde zorginhoudelijke transformatie zijn

er sterke aanwijzingen dat het accent inderdaad verlegd is richting preventie, vroeg-signalering en de-medicalisering. De in vier wijken gestarte Extr@teams vervullen samen met de buurtteams een belangrijke functie in normalisering en de-medicalisering en versterken het werk van gezinswerkers in de buurtteams. Belangrijk daarbij is ook dat er goed zicht lijkt te zijn op de specifieke wijk gebonden problematiek. Het aantal arrangementen is door het nader expliciteren van de maatwerkroute vereenvoudigd. Dat maakt het niet alleen beter mogelijk om maatwerk te realiseren maar het draagt ook bij aan het de-escaleren van jeugd- en gezinsproblematiek.

Daarmee is een *infrastructuur* gerealiseerd waarlangs bij casuïstiek en problematiek betrokken professionals en vertegenwoordigers van de gemeente op gecoördineerde wijze maatwerk kunnen leveren. De ambtelijke voorzitters en/of trekkers van deze verschillende overleggen of arrangementen vervullen een belangrijke *liaison functie* met andere geledingen van de gemeente en aanpalende domeinen van ondersteuning. Evenzo belangrijk is dat de deelnemers naar zover wij dat hebben kunnen vaststellen met *mandaat* aan de verschillende overleggen deelnemen. De gerealiseerde arrangementen hebben waarschijnlijk een blijvende functie in het Utrechtse jeugdstelsel. Er wordt in het Utrechtse stelsel via deze arrangementen en binnen en tussen de afzonderlijke organisaties of gemeentelijke afdelingen inderdaad veel geleerd van casuïstiek. De lessen worden intensief met elkaar gedeeld en leiden ook tot systemische aanpassingen van het Utrechtse jeugdstelsel.

Het Utrechtse jeugdstelsel is voor een belangrijk deel het resultaat van de cumulatie van institutionele (ontwerp-)keuzen die logisch en consistent op elkaar voortbouwen. Opeenvolgende institutionele innovaties zijn gebaseerd op ervaringen met, en reflecties op, zich ontwikkelende lokale ondersteuningspraktijken. Leren van casuïstiek maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. De lessen die geleerd worden van de voortdurende bespreking van casuïstiek hebben zowel betrekking op het individuele niveau van de desbetreffende casus als op de systemische condities en randvoorwaarden binnen het domein van de jeugdzorg en aanpalende domeinen van maatschappelijke dienstverlening. Ontwerp en evolutie van dit nieuwe stelsel gaan hand in hand via continue reflectie en recursieve leercycli op zich ontwikkelende praktijken.

Een stelsel is nooit af. We hebben in dit rapport ook gereflecteerd op de ontwikkelmogelijkheden van het Utrechtse stelsel. De diagnostische monitoring van wat er in de buurtteams en ondersteuningsketens wordt gedaan in de casuïstiek die langs komt kan volgens ons systematischer gebeuren zodat er meer inzicht ontstaat over het proces van dienstverlening en samenwerken in relatie tot duurzame resultaten. Een meer systematische diagnostische monitoring van casuïstiek faciliteert niet alleen het continue leren over, en verbeteren van, individuele casuïstiek en systemische condities, maar ook de verantwoording daarover richting derden. Zo versterken het gezamenlijk leren van casuïstiek en de professionele en bestuurlijke verantwoording daarover elkaar en wordt de jeugdzorg in Utrecht beter.

1. Inleiding

Het is nu vijf jaar geleden dat gemeenten de verantwoordelijkheid kregen voor alle jeugdzorg. Samen met de nieuwe Wmo, de Participatiewet en ook de wet Passend onderwijs, kan de Jeugdwet van 2015 tot één van de meest ingrijpende hervormingen van de Nederlandse verzorgingsstaat in de afgelopen decennia worden gerekend. Met het inwerking treden van deze kaderwetten werd de transitie (de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar gemeenten) formeel voltooid en startte de fase van transformatie.

Een leidend principe in de transformatie van de jeugdzorg is het streven naar een integrale, multidisciplinaire en gecoördineerde benadering van jeugdzorg, gebaseerd op het principe van *één gezin, één plan, één regisseur*. Een tweede belangrijk principe is het beginsel van *maatwerk*. Ieder kind en zijn of haar gezin is in beginsel uniek en heeft een unieke constellatie van hulp- of ondersteuningsvragen die alleen maar via 'maatwerk' kan worden tegemoet gekomen. Maatwerk vraagt om een zorgvuldige triage en diagnose die uiteindelijk moeten leiden tot een ondersteuningsplan (het gezinsplan) en dat de met het kind en gezin besproken ontwikkeldoelen vervolgens leidend zijn in het ondersteuningstraject. Maatwerk veronderstelt steeds weer een andere constellatie van ondersteuning en daarin samenwerkende hulpverleners. Een derde belangrijk principe is het streven naar normalisering (en de-medicalisering). Daarbij past een focus op preventie en vroeg-signalering en dat vraagt om samenwerking tussen generalisten in de wijkteams met andere domeinen van maatschappelijke ondersteuning (passend onderwijs, jeugdgezondheidszorg, schuldhulpverlening, etc.) maar ook het vroegtijdig kunnen inschakelen van specialistische expertise wanneer dat nodig is en het zorgvuldig afschalen (of normaliseren) wanneer de situatie dat toelaat.

De transformatie van de jeugdzorg is niet alleen een zorginhoudelijke opgave. Er moeten op lokaal en regionaal niveau ook nieuwe organisatorische arrangementen en systemen of stelsels worden ontwikkeld die passen bij zich ontwikkelende ondersteuningspraktijken. De inhoudelijke en institutionele transformatie van de jeugdzorg op lokaal niveau gaan hand in hand. Hoe organiseren gemeenten de nieuwe jeugdzorg? Hoe sturen zij de wijkteams aan en wat betekent dit voor de toegang tot ondersteuning in basishulp en specialistische jeugdzorg en -bescherming? Hoe organiseren zij het wijkgericht werken en hoe worden de verschillende schakels in de basishulp-, jeugdzorg en jeugdbeschermingsketen met elkaar verbonden? Hoe vergaren en delen betrokken lokale partijen informatie en kennis met elkaar over nieuwe praktijken van jeugdhulp en jeugdzorg en leren zij over goede en minder goede ondersteuningspraktijken en systemische condities? Welke instituties faciliteren een dergelijke 'lerend' en probleemoplossend vermogen?

De transformatie blijkt voor gemeenten een complexe opgave te zijn. Het bieden van effectieve, tijdige en samenhangende, ondersteuning aan jeugdigen en hun gezin op lokaal en regionaal niveau is nog lang niet gerealiseerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de tussentijdse

evaluatie van de Jeugdwet (ZonMw, 2018; Transitie Autoriteit Jeugd, 2018; CBS, 2017; De Boer en Bruning, 2018) of uit rapporten van Lokale Rekenkamers (Rekenkamer Rotterdam, 2018). De aanpak om op basis van een met kind en gezin ontwikkeld integraal zorg- of ondersteuningsplan de jeugdzorg te organiseren, dicht bij huis en gericht op de-medicalisering en normalisering, komt nog onvoldoende van de grond. De aansluiting tussen (passend) onderwijs en jeugdzorg is nog niet op orde en dat geldt ook voor de samenwerking tussen generalistische basis jeugdhulp (veelal in wijkteams) en specialistische jeugdzorg, huisartsen, jeugdgezondheidszorg en andere ketenpartners in het brede domein van maatschappelijke dienstverlening en ondersteuning. Ondertussen stijgen de uitgaven van gemeenten aan de jeugdzorg en groeien de wachtlijsten voor specialistische jeugdzorg en jeugdbescherming nog altijd (CBS, 2017). Bijna dagelijks verschijnen er berichten in kranten over een falende transformatie.

1.1 Het Utrechtse jeugdstelsel

In dit rapport doen we verslag van een verkennend onderzoek naar institutionele innovaties en knelpunten in het Utrechtse Jeugdstelsel. Het Utrechtse 'model' is interessant om te onderzoeken omdat het in Utrecht relatief goed lijkt te gaan met de transformatie van de jeugdhulp. Het begrotingstekort van Utrecht in 2017 betrof slechts 2,8 procent en in 2018 een kleine 2,7 procent op een begroting van 80 miljoen euro (Utrecht, Jaarverslag 2018). Dit is ver onder het gemiddelde begrotingstekort van 8,5 procent van de 100.000+ steden die in de benchmarkstudie van Significant zijn meegenomen (VWS, 2019). Waar Utrecht in 2018 ruim 2,2 miljoen euro tekort kwam op haar begroting voor jeugdhulp, kwam Amsterdam 40 miljoen euro tekort en had Den Haag te kampen met een tekort van 22 miljoen euro op de begroting voor jeugd en Wmo.

Het Amsterdamse tekort wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal verwijzingen van Ouder en Kind Team (OKT) en Samen Doen Teams naar de specialistische jeugdzorg. Tussen 2017 en 2018 steeg het aantal verwijzingen in Amsterdam met 5 procent en de kosten stegen met 26 procent. De stijging van het aantal verwijzingen werd mede veroorzaakt door een grote caseload in de zogenaamde Ouder en Kind Teams (Amsterdam, 2018). In Utrecht daalde het aantal verwijzingen naar specialistische jeugdzorg en interessant genoeg was de daling het sterkst in wijken waar zogenaamde Extr@teams waren gerealiseerd (Lokalis, Jaarverslag 2018; Utrecht, Gecombineerde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd, April 2019-April 2020). Over de Extr@teams straks meer. De algemene conclusie van het CPB dat wijkteams de zorg duurder maken, gaat voor Utrecht dus niet op (CPB, 2018). Er is in Utrecht een kleine stijging van de wachttijden voor specialistische jeugdzorg en een gemiddelde wachttijd van 2 weken per aanbieder al kan deze ook oplopen tot 12 weken. In Amsterdam waren er in december 2018 154 kinderen nog wachtenden meer dan 10 weken voor specialistische jeugdzorg en ook in Rotterdam en Den Haag is sprake van veel langere wachttijden, zowel voor wat betreft toegang tot de wijkteams als toegang tot specialistische jeugdzorg. De

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) spreekt dan ook van een ‘verstopping van het systeem’ (IGJ, 2019; Rekenkamer Rotterdam, 2018; Gemeente Amsterdam, 2018).

Uiteraard moeten vergelijkingen en interpretaties van indicatoren met de nodige disclaimers worden gemaakt. Contextuele factoren doen er toe en daarom kunnen globale en grote trends alleen maar worden begrepen wanneer er diepgaande kennis is van die specifieke contextuele en situationele factoren. Maar het lijkt er op dat de gemeente Utrecht in tegenstelling tot veel andere steden wel in staat is om een budgettair beheersbare transformatie van de jeugdhulp te realiseren. Onze vraag is hoe Utrecht dit doet en welke institutionele keuzen hebben bijgedragen aan dit relatieve succes.

Onze interesse in het zogenaamde Utrechtse ‘model’ werd gewekt tijdens een ronde tafelconferentie die wij samen met het Ondersteuningsteam Specialistische Jeugdhulp in juni 2018 hebben georganiseerd. Tijdens die ronde tafelconferentie deelden vijf steden, waaronder Utrecht, met elkaar en met ons hun ervaringen met het ‘leren’ van zich ontwikkelende praktijken en casuïstiek. De presentatie van de gemeente Utrecht en van medewerkers van Lokalis tijdens de eerder genoemde ronde tafelconferentie maakte ons nieuwsgierig naar de institutionele keuzen die in Utrecht zijn gemaakt. Een eerste bestudering van gemeentelijke documenten wakkerde deze nieuwsgierigheid verder aan. Zo viel direct op dat Utrecht al in een vroeg stadium er voor heeft gekozen om de verantwoordelijkheid voor de basishulp te beleggen bij één daartoe opgerichte organisatie (Lokalis). Ook de rapportage van het Verwey-Jonker instituut over de City Deal Inclusieve Stad, waar de gemeente Utrecht aan deelneemt, bevat interessante aanwijzingen dat het in Utrecht kennelijk wel lukt om maatwerk te realiseren (Meere e.a., 2018). In dit rapport van het Verwey-Jonker instituut wordt de Utrechtse ontwikkelstrategie geduid als het voortdurend in de praktijk actief bezig zijn met een ‘andere’ manier van werken. Geen grote reorganisatie dus, maar langzaam maar steeds meer wijken en mensen meenemen in die andere manier van werken (Ibid., p.78). Als er sprake is van een Utrechts ‘model’ dan heeft zich dat min of meer gradueel ontwikkeld vanuit een voortdurende reflectie op eerder gemaakte institutionele en organisatorische keuzen en zich ontwikkelende praktijken van ondersteuning en dienstverlening in het Utrechtse sociaal domein.

Wij waren met name geïnteresseerd in de vraag hoe er op teamniveau (de buurt- of wijkteams) en op het niveau van betrokken organisaties (gemeente, aanbieders) geleerd wordt van casuïstiek en hoe dit leren is ingebed in de wijze waarop het lokale systeem is georganiseerd. Onze assumptie was en is dat er in tijden van kritieke transformaties zoals in de jeugdzorg veel geleerd kan worden van casuïstiek over zowel de zich ontwikkelende (evoluerende) ondersteuningspraktijk en de individuele casus als over zich ontwikkelende systemische – institutionele, bestuurlijke en organisatorische - condities. Leren van casuïstiek en zich ontwikkelende praktijken vraagt om diagnostische monitoring van casuïstiek en een continue reflectie op ondersteuningspraktijken en daarin genomen beslissingen om deze waar nodig te verbeteren of om regels en instituties te veranderen en te hervormen wanneer blijkt

dat deze in de praktijk niet werken. De kritieke vraag is vervolgens hoe deze verschillende horizontale en verticale leercycli met elkaar verbonden worden?

1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek waar wij in deze rapportage verslag van doen is van januari 2019 tot september 2019 uitgevoerd. We hebben dit onderzoek met instemming van de gemeente Utrecht en Lokalis uitgevoerd. Onze data hebben we verkregen via interviews met ambtenaren van de afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen van de gemeente Utrecht, met medewerkers van Lokalis en met een medewerker van SAVE. We hebben een groot aantal documenten bestudeerd (jaarverslagen, voortgangsrapportages, etc.). Daarnaast hebben we een aantal observaties gedaan van bijeenkomsten van de Commissie Passend Alternatief, de Maatwerktafel en een City Deal Overleg en daar na afloop met betrokkenen op gereflecteerd. Ook zijn we aanwezig geweest bij een “Leren van de City Deal” bijeenkomst en bij een werkbezoek van de Raad van Toezicht van Lokalis aan het Extr@team Leidsche Rijn. De casuïstiek die tijdens deze bijeenkomsten werd besproken is voor ons geanonimiseerd en vertrouwelijk behandeld. In dit rapport gaan we niet concreet in op deze casuïstiek.

Het is een verkennend onderzoek en we hebben waarschijnlijk meer niet dan wel gezien. We hebben bijvoorbeeld geen observaties in de buurtteams zelf gedaan en we hebben ook geen systematische analyse van het functioneren van de verschillende buurtteams gedaan. Ook hebben we geen interviews met specialistische jeugdzorgaanbieders gedaan, noch hebben wij gesproken met cliënten. We hebben niet gesproken met vertegenwoordigers van scholen, de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en woningcorporaties. Ook de veiligheidsketen viel grotendeels buiten dit onderzoek. Wel hebben we voor dit onderzoek gesproken met een medewerker van SAVE.

Desalniettemin denken wij dat we voor een eerste verkenning een goed beeld hebben gekregen van de werkzame bestanddelen van het Utrechtse model. In paragraaf twee gaan we in op de belangrijkste institutionele keuzen die in Utrecht zijn gemaakt. In paragraaf drie gaan we in op de door ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse model. We sluiten dit rapport af met conclusies.

2. Institutionele keuzen en innovaties

In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste institutionele keuzen die in Utrecht zijn gemaakt om de transformatiedoelen te realiseren. We laten zien dat de ontwikkeling van het Utrechtse jeugdstelsel voor een belangrijk deel het resultaat is van een cumulatie van institutionele (ontwerp-)keuzen die logisch en consistent op elkaar voortbouwen. Er ligt niet zozeer een blauwdruk aan ten grondslag en die zin is het ook misleidend om over het Utrechtse 'model' te spreken. Opeenvolgende institutionele innovaties zijn vooral gebaseerd op ervaringen met, en reflecties op, zich ontwikkelende lokale ondersteuningspraktijken. Leren van casuïstiek maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. De lessen die geleerd worden van de voortdurende bespreking van casuïstiek hebben zowel betrekking op het individuele niveau van de desbetreffende casus als op de systemische condities en randvoorwaarden. Ontwerp en evolutie gaan hand in hand via continue reflectie op zich ontwikkelende praktijken.

2.1 Het fundament

De belangrijkste institutionele innovatie is de keuze om de generalistische basishulp onder te brengen in buurtteams Jeugd en Gezin binnen een daartoe nieuwe opgerichte organisatie, Lokalis. In Utrecht werkt men met aparte teams voor basis jeugdhulp. De Wmo-teams vallen onder de verantwoordelijkheid van Includio. De keuze om een nieuwe organisatie op te richten voor de basis jeugdhulp maakte de gemeente Utrecht minder afhankelijk van het historisch aanwezige aanbod en maakte het mogelijk om de focus te leggen op het opnieuw inrichten van het jeugddomein. De keuze om aparte jeugd- en gezinsteams te ontwikkelen, in plaats van integrale teams zoals bijvoorbeeld in Rotterdam, droeg hier eveneens aan bij. Een tweede belangrijke voorwaardenscheppende keuze is de zogenaamde 'vierkant' financiering voor specialistische jeugdzorg. Deze lump sum financiering verlegde de aandacht van het traditionele denken in producten en bestaand aanbod naar de vraag wat individuele cliënten daadwerkelijk nodig hebben aan zorg en ondersteuning. De lump sum financiering zorgde ook voor financiële en contractuele zekerheid zodat de aandacht kon worden verlegd naar de inhoudelijke en institutionele transformatiedoelen en naar de relaties tussen beiden.

De buurtteams van Lokalis kregen een brede opdracht mee: van het bieden van laagdrempelige ondersteuning tot intensieve begeleiding van zogenaamde multi-probleemgezinnen. In samenspraak met de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs werden de middelen voor school maatschappelijk werk overgeheveld naar Lokalis. Daarmee werden de buurtteams een kernpartner van het onderwijs en omgekeerd, het onderwijs een kernpartner van de jeugdhulpteams. Naast de veertien wijkgebonden buurtteams zijn er inmiddels ook een VO- en een MBO-team. Ook in deze teams worden de medewerkers aangeduid als gezinswerkers (Gemeente Utrecht, 2015). Een aanzienlijk deel van de taken die voorheen door de geïndiceerde ambulante jeugdzorg werden uitgevoerd is eveneens

overgegaan naar de teams Jeugd en Gezin. Daarnaast kan het buurtteam ook begeleiding bieden binnen een gedwongen kader, bijvoorbeeld binnen een situatie van ondertoezichtstelling, een vonnistraject Voorkom Huisuitzetting of bij een tijdelijk huisverbod. De gezinswerker wordt geacht de regie te voeren op de casus al kan de regie ook worden belegd bij één van de Utrechtse SAVE-teams van Samen Veilig Midden-Nederland, dat in opdracht van de gemeente maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoert. Het buurtteam heeft dan een begeleidende rol zodat er vanuit het buurtteam een vertrouwensrelatie tussen gezinswerker en het kind en gezin kan worden opgebouwd en behouden. Binnen de drang en gedwongen kaders begeleidt het buurtteam de cliënt bij het voldoen aan die kaders en de terugkeer naar het vrijwillig kader.

De buurtteams werken op basis van populatiegerichte bekostiging: een vast bedrag per jaar dat is terug te voeren naar de kenmerken en behoeften van de verschillende buurten, en op basis daarvan naar de inzet van de teams. Voor de aansturing en monitoring van de buurtteams kiezen de gemeente Utrecht en Lokalis er nadrukkelijk voor om in te zetten op het expliciteren en cultiveren van competenties en vaardigheden van de professionals en op de kwaliteit van het leerproces in plaats van op de verantwoordingsrapportages van de professionals. De gemeente Utrecht probeert naar eigen zeggen de administratieve verplichtingen voor de buurtteams zo beperkt en eenvoudig mogelijk te houden en vraagt slechts een beperkt aantal gegevens van de buurtteams (bijvoorbeeld cliëntervaringen).

Het leveren van maatwerk doet een groot beroep op de professionaliteit van de buurtteammedewerker. Lokalis expliciteert en cultiveert deze professionaliteit nadrukkelijk. Het merendeel van de buurtteammedewerkers heeft ten minste een HBO opleiding en is afkomstig uit de sectoren waarin het buurtteam een opdracht heeft: de zorg aan mensen met een (verstandelijke) beperking, de (j/o) ggz, de verslavingszorg, de jeugd- en opvoedhulp, het (school)maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, leerplicht, enzovoort. Buurtteammedewerkers krijgen de ruimte om samen met de cliënt te bepalen hoeveel ondersteuning er nodig is en gedurende welke periode. Dat wordt onder andere gedaan via collegiale peerreview op verwijzingen naar specialistische jeugdzorg binnen de teams. Trainingen worden ook ingezet om medewerkers bij te scholen, bijvoorbeeld op schuldhulpverlening met medewerking van medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen of op ambulante crisishulpverlening met behulp van medewerkers van SAVE. Iedere nieuwe medewerker van Lokalis krijgt een zogenaamde Basecamp training waarin de werkwijze en leidende principes van gezinswerk worden uiteengezet. Daarnaast worden Boostsessies georganiseerd om een bepaald thema onder de aandacht te krijgen. Iedere gezinswerker bij Lokalis heeft een zogenaamd 'maatje' die als sparringpartner of eventuele vervanger kan dienen (Jeanine ten Haaf, persoonlijke communicatie d.d. 10/09/2019). De kennis wordt bij elkaar gebracht op het zogenaamde Lokalis Plein, een intranet kennisbank voorziening. Binnen Lokalis is er een werkgroep 'Vak Gezinswerker' waarin wordt nagedacht over een passende functieomschrijving en daarbij passende competenties en vaardigheden. Leren en professionalisering staan hoog in het vaandel. Het adagium is "leren is werken, werken is

leren” veronderstelt een continu lerende houding binnen Lokalis. Daarbij worden centrale trainingen die door iedereen gevolgd zouden moeten worden zoveel mogelijk vermeden. Het leren van casuïstiek en daarmee het leren als onderdeel van het normale werkproces wordt sterk gepropageerd.

Het cultiveren van de nieuwe professie van de gezinswerker met daarbij passende vaardigheden en competenties is een cruciaal bestanddeel van de zorginhoudelijke transformatie. Maar die nieuwe professional moet ook een andere wijze gaan samenwerken met andere professionals in de keten. Maatwerk vereist immers een voortdurende coördinatie van professioneel werk en vinden van passende oplossingen voor de specifieke probleemconstellatie van het kind en gezin onder het motto van *doen wat nodig is*. Onconventionele oplossingen zijn soms nodig om doorbraak te forceren in stagnerende of escalerende casussen. Hieronder behandelen we belangrijkste institutionele arrangementen waarin de afstemming en coördinatie met ketenpartners binnen de jeugdzorg en met andere – aanpalende - domeinen wordt gerealiseerd. We gaan eerst in op de relaties tussen de generalistische basishulp buurtteams en de specialistische jeugdzorg. Vervolgens behandelen we die arrangementen waarin afstemming wordt gerealiseerd tussen de jeugdzorg en andere maatschappelijke domeinen. We laten zien dat deze organisatorische en institutionele arrangementen niet alleen een functie hebben in het realiseren van maatwerk voor individuele casussen (*doen wat nodig is*) maar ook in het identificeren en adresseren van systemische problemen. Hoe er nieuwe vormen van samenwerking tussen gezinswerkers en specialistische jeugdzorgprofessionals uit ontstaan en hoe er in die samenwerking wordt ontdekt wat maatwerk behelst en nodig heeft.

2.2 Relaties tussen generalistische en specialistische jeugdzorg

De arrangementen die wij hieronder bespreken hebben een belangrijke rol in het realiseren van maatwerk en doorbraak in stagnerende en escalerende casussen. We beginnen ons inventarisatie en analyse met arrangementen die zorgen voor afstemming en samenwerking tussen generalistische basishulp en specialistische jeugdzorg. In de volgende paragraaf gaan we in op de arrangementen en infrastructuren die een functie hebben in het verbeteren van de samenwerking en coördinatie tussen jeugdzorg en andere domeinen van maatschappelijke ondersteuning.

De **Commissie Passend Alternatief (CPA)** had als doel om oplossingen te realiseren voor specialistische jeugdzorgvragen die niet binnen het ingekochte aanbod passen of waarin de specialistische aanbieder reeds het budgetplafond had bereikt. Kortom, voor al die vragen waarvoor binnen de afgesloten contracten geen passend antwoord kon worden geformuleerd (Wieke Westgeest, persoonlijke communicatie d.d. 22/3/2019). De Commissie heeft een groot aantal cases behandeld waarbij voor het overgrote deel een positieve beslissing werd genomen over het gevraagde alternatief. In 2017 zijn 400 van de 560 gevraagde alternatieven gehonoreerd. In 2018 werden 193 van de 241 aanvragen toegekend, in 96 gevallen ging het

hierbij om niet-gecontracteerde aanbieders (Gemeente Utrecht, Vijfde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd april 2018-april 2019, p.16; Gecombineerde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd, April 2019-April 2020, p.26).

De Commissie kwam met een frequentie van eens per twee weken bij elkaar. Bij grote drukte, met name aan het eind van het jaar, werd de frequentie opgehoogd tot één keer per week. De commissie werd voorgezeten door een vertegenwoordiger van de gemeente en bestond daarnaast uit een gezinswerker van Lokalis, een gedragswetenschapper van SAVE en een Jeugdgezondheid arts. Alle verwijzers konden cases inbrengen maar de meeste kwamen van gezinswerkers van Lokalis of van medewerkers van SAVE. Zij waren in de meeste gevallen niet aanwezig tijdens de vergadering, maar op afroep telefonisch beschikbaar wanneer de Commissie behoefte had aan meer informatie. De CPA hanteerde een multidisciplinaire aanpak van individuele casussen. Uit onze observaties blijkt dat de leden van de CPA met mandaat konden handelen. Ook viel op dat er met een kritische blik naar de medewerkers van de eigen organisatie werd gekeken. Zo werd in een door ons geobserveerde vergadering lang gepraat over de vraag of de aangevraagde zorg niet gewoon onder 'gebruikelijke' zorg viel en werd er uiteindelijk in minnelijkheid beschikt.

Omdat de ingebrachte informatie over het algemeen summier was, werd er geregeld tijdens de vergadering gebeld met de aanvrager voor aanvullende informatie. Opvallend vaak werd dan de vraag gesteld naar de ondersteuningsdoelen en of er een ondersteuningsplan was waarin deze waren geconcretiseerd. Leden van de CPA gaven aan dat zij graag meer informatie zouden willen hebben, maar gaven ook aan dat de frequentie en caseload van de CPA dat niet toeliet. Een aantal keren werd de vergelijking gemaakt met PGB-commissie waarbij werd opgemerkt dat deze waarschijnlijk geen genoeg zou nemen met de onderbouwing voor een specifieke aanvraag. Wanneer een specifieke behandeling al min of meer was toegezegd door de aanvrager werd in het belang van het gezin vaak besloten om coulant te zijn, maar werd dit wel teruggekoppeld met de aanvrager.

Een belangrijk doel van de CPA was het vinden van passende maatwerkoplossingen voor de ingebrachte casuïstiek. Een belangrijk tweede doel was om van de in de CPA ingebrachte casuïstiek en genomen besluiten vervolgens lessen te genereren voor het stelsel en deze terug te vertalen naar praktijk. Zo bleek bijvoorbeeld uit een analyse van de ingebrachte casuïstiek dat de gemeente te weinig had ingekocht op specifieke zorg voor jongeren met de combinatie van autisme en verslaving. In 2017 werd op basis van de caseload van de CPA besloten om het budget voor jeugd-GGZ te verhogen om zo de wachttijden te verminderen (Gemeente Utrecht, Vijfde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd april 2018-april 2019, p.16). Door de hoge frequentie van vergaderingen en de multidisciplinaire samenstelling van de CPA konden structurele problemen snel worden herkend. De voorzitter van de CPA fungeerde daarbij als de liaison naar andere gemeentelijke afdelingen of aanpalende regimes. Wanneer er bijvoorbeeld opvallend vaak een passend alternatief werd gevraagd voor behandelingen die een gecontracteerde aanbieder in principe zou moeten kunnen leveren, werd dit

kortgesloten met de desbetreffende accounthouder. Wanneer er twijfels waren of een gevraagd alternatief onder de jeugdhulpplicht of onder bijvoorbeeld passend onderwijs zou vallen, kon dit worden opgenomen met de collega die verantwoordelijk is voor passend onderwijs.

De CPA was aanvankelijk bedoeld om te toetsen op de rechtmatigheid van een alternatieve oplossing. Al snel werd duidelijk dat de vraag naar rechtmatigheid meestal ook een inhoudelijke beoordelingscomponent heeft (Lisa Huibers-van Tetering, persoonlijke communicatie, d.d. 07/03/2019). Een belangrijke conclusie was dat er in de CPA te weinig ruimte voor inhoudelijk 'omdenken' was in een casus om er vaak al een lang traject aan vooraf was gegaan met inzet van verschillende vormen van zorg. Dat is ook de reden dat de CPA per mei 2019 is opgeheven. De rechtmatigheidstoets van een passend alternatief is nu onderdeel geworden van de zogenaamde **Maatwerkroute**. In ieder buurtteam zijn contactpersonen specialistische jeugdhulp aangesteld die een aanvraag voor een alternatieve maatwerkoplossing van de buurtteam medewerker op inhoudelijke gronden en op rechtmatigheid beoordelen. Ook voor de jeugdartsen en de SAVE teams zijn er dergelijke aanspreekpunten. Een belangrijke overweging om de verantwoordelijkheid voor maatwerkoplossingen te decentraliseren naar de buurtteams en SAVE-teams is dat de teammedewerkers zo meer vaardig worden in het denken in maatwerkoplossingen. Na een check of aan alle afspraken is voldaan wordt een positieve beoordeling door de contactpersoon vervolgens door de gemeente omgezet in een rechtmatig besluit. Tijdens een tweewekelijks overleg met verwijzers en later ook met willekeurige zorgaanbieders hebben we procesevaluaties plaats gevonden waarbij de casuïstiek waarvoor op verzoek van verwijzers aanvullende financiering was toegekend werd besproken. Daarnaast werd ook het geheel aan besluiten geanalyseerd en werden opvallende zaken met partners besproken. In 2018 heeft de gemeente Utrecht een 'Summerschool' Maatwerk georganiseerd waaraan ongeveer 100 professionals deelnamen (Gemeente Utrecht, Gecombineerde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd, April 2019-April 2020, p.26).

Maatwerktafels worden ongeveer één keer per anderhalve week georganiseerd op verschillende locaties. De frequentie van de Maatwerktafels is afhankelijk van de vraag er naar. Aan de Maatwerktafel wordt deelgenomen door de vragende casusregisseur van Lokalis of SAVE. De casusregisseur is verantwoordelijk voor de organisatie van de Maatwerktafel. Op basis van het opgestelde plan konden partners selectief worden gevraagd aanwezig te zijn. Afhankelijk van de specifieke vraag worden reeds betrokken en mogelijk te betrekken partners uitgenodigd. Dat kunnen specialistische jeugdzorgprofessionals zijn maar ook jongerenwerk of andere partners vanuit het sociale netwerk. In de meeste gevallen zijn kind en ouder(s) aanwezig bij de bespreking of bij een deel van de bespreking. Er is veel commitment onder de partners om aan de Maatwerktafel mee te doen. De aanwezigheid van cliënten werd steeds als positief beoordeeld maar daarnaast was er ook behoefte om een deel van het overleg zonder de cliënt te kunnen doen.

De Maatwerktafels worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de gemeente. Evenals bij de CPA fungeert deze als de liaison naar andere afdelingen van de gemeente of aanpalende regimes in het sociaal domein. Zo bleek in één van de door ons geobserveerde Maatwerktafels dat een casus eigenlijk zou moeten worden doorgeleid naar het City deal overleg omdat er naast een zorginhoudelijke vraag vooral sprake was van knelpunten op het gebied van (begeleid) wonen. In datzelfde overleg werd overigens geconcludeerd dat het zinvol was om de zorginhoudelijke vragen rondom deze casus te kunnen onderscheiden van vragen over andere problematiek zodat deze laatste kunnen doorgeleid naar het daarvoor bedoelde CDO.

Tijdens de twee door ons geobserveerde Maatwerktafels kwam in de evaluatie na afloop de vraag naar voren of er voldoende informatie was aangeleverd op basis waarvan men tot een afweging kon komen. Bij de twee Maatwerktafels die wij observeerden was er in het ene geval nader overleg nodig met de specialistische jeugdzorg aanbieder, in het andere geval leek de casus zich bij uitstek te lenen voor een City Deal Overleg (zie hieronder) maar was deze daar om onbekende redenen eerder vastgelopen. Na afloop werd met elkaar gesproken over de vraag of er voldoende informatie beschikbaar was of hoe die informatie het meest effectief en doelmatig zou kunnen worden aangeleverd. Deelnemers aan deze overleggen verschilden van mening over hoe informatie zou moeten worden aangeleverd. Sommigen waren van mening dat het gezinsplan nuttig zou kunnen zijn, anderen twijfelden daaraan.

In principe is de casusregisseur van het buurtteam of van SAVE verantwoordelijk voor de organisatie van de Maatwerktafel. Voor het opstellen van dat plan kunnen eventuele partners door de casusregisseur geconsulteerd zijn en wanneer er wordt besloten om de casus in te brengen in een Maatwerktafel kunnen deze partners vervolgens gevraagd aanwezig te zijn bij de Maatwerktafel. In de praktijk blijkt dat het soms onduidelijk is of het plan er daadwerkelijk is. Het ontbreken van een plan zorgt er soms voor dat het gesprek tijdens de Maatwerktafel vooral gaat over het verhelderen van de hulpvraag. Het gevolg is dat er lang niet altijd direct tot een plan van aanpak kan worden besloten. Vanuit SAVE werd opgemerkt dat de Maatwerktafels op deze manier veel tijd en voorbereiding kosten die lang niet altijd effectief en doelmatig uitpakken (Floor Roks, persoonlijke communicatie, d.d. 13/9/2019).

De Maatwerktafel is bedoeld om doorbraak te realiseren in individuele casussen. Door de liaison functie van de gemeentelijk vertegenwoordiger ontstaat er echter ook veel inzicht en kennis over meer systemische aspecten van de Utrechtse jeugdzorg. Uit een analyse van de gemeente van de Maatwerktafels blijkt dat in de periode van januari 2019 tot mei 2019 de meeste casussen betrekking hadden op het voorkomen van een uithuisplaatsing of van het vinden van een passende woonplek met begeleiding. Ook het bevorderen van samenwerking tussen betrokken generalistische en specialistische partijen bij een specifieke casus was vaak onderwerp van gesprek.

De meest ingrijpende en recente innovatie in het Utrechtse Jeugdstelsel is de realisatie van teams voor buurtgerichte specialistische jeugdzorg. In 2017 is begonnen met een pilot van zogenaamde Extr@teams in twee wijken (Leidsche Rijn en Zuilen), gevolgd in 2018 met het realiseren van Extr@teams in Vleuten en De Meern. De Extr@teams zijn de inzet geweest van de recente aanbesteding van specialistische jeugdzorg in Utrecht. Inmiddels hebben twee consortia van aanbieders (KOOS en Spoor030) de aanbesteding gekregen en op dit moment worden er kwartiermakers aangesteld die in de overige wijken de inrichting van de buurtgerichte specialistische jeugdzorgteams gaan voorbereiden. In de specialistische teams werken jeugdzorgprofessionals op detacheringsbasis vanuit hun moederorganisaties. De samenstelling van de teams is gedeeltelijk afhankelijk van de behoefte aan specialistische expertise van de specifieke wijk waarin zij werken. Veel voorkomende specialismen zijn kind- en jeugd psychologie, orthopedagogiek, psychotherapie, kind- en jeugd psychiatrie en systeem therapie. De specialistische teams bieden aanvullende ondersteuning voor bijvoorbeeld gezinstherapie, hulp bij complexe echtscheidingen, diagnostiek en behandeling van zowel kinderen als gezinnen bij ernstige gedragsproblematiek, trauma's en ontwikkelingsstoornissen. De specialistische expertise kan ook geconsulteerd worden door gezinswerkers in de buurtteams of door bijvoorbeeld huisartsen. De multidisciplinaire samenstelling van de teams faciliteert een bredere benadering van individuele cases en van het realiseren van maatwerkoplossingen.

Aanmeldingen voor de buurtgerichte specialistische jeugdzorgteams lopen via de verwijzers (het buurtteam, de huisarts, of de scholen) waarna in gezamenlijke casuïstiekgesprekken de afweging wordt gemaakt welk deel het beste bij het buurtteam kan worden belegd en voor welke vraag het specialistische team dient te worden ingeschakeld. De in de teams gedetacheerde professionals ervaren veel vrijheid en waarderen de breedte van de aanpak en de samenwerking met het buurtteam. Voor de professionals afkomstig uit de klassieke GGZ is dit echt een andere manier van werken. *“We leren hier om anders te kijken en steeds de vraag te stellen wat er in de buurt kan en wie daar dan bij betrokken moeten worden.”* (medewerker Extr@team Leidsche Rijn, d.d. 13/09/2019). Een gezinswerker van buurtteam Leidsche Rijn merkt op dat zij zich meer gesteund voelen door de nabijheid van specialistische kennis. Het perspectief van integraal werken en zoveel mogelijk in de buurt wordt gezamenlijk uitgedragen. Daardoor voelt de gezinswerker zich in zijn of haar werk gesteund. Zo lijkt de nabijheid van het Extr@team de gezinswerkers van het buurtteam te ondersteunen in het onderzoeken van de vraag achter vraag. In Leidsche Rijn is er bijvoorbeeld veel vraag vanuit ouders en scholen om diagnostiek op dyslexie en AD(H)D problematiek. Doordat de gezinswerker zich gesteund voelt in specialistische expertise ontstaat er ruimte om samen met kind, gezin of school te onderzoeken wat – in het geval van AD(H)D – de oorzaken zijn van ‘drukte’ bij het kind. Het resultaat is dat er veel minder op DSM-indicaties wordt gediagnosticeerd.

Een ander interessant voorbeeld is het binnen het Extr@team aanbieden van therapieën die normaal gesproken in een specialistische psychiatrische kliniek worden aangeboden. Een

medewerker van het Extr@team Zuilen licht dit toe: *“In principe leren we hier steeds meer over wat je in de wijk kunt doen. Dus is er opname nodig of kunnen we het in de wijk doen. Laatst belde een klinisch psycholoog van het Extr@team met de psychiater van het VU (Academisch Centrum) over een specifieke aandoening en behandeling met de vraag: denk je dat ik dit kan vanuit de wijk? Ja, zei de specialist toen, dat kun jij en ik begeleid jou daarbij. Er is ook een E-learning module vanuit de VU ingezet. We hebben toen aan de ouders voorgelegd wat ze wilden, naar de VU of in de wijk? Ze kozen uiteindelijk voor de wijk.”* (medewerker Extr@team Leidsche Rijn, d.d. 13/09/2019). De specialistische jeugdzorgteams lijken dus in samenwerking met de gezinswerkers van het buurtteam een directe bijdrage te leveren aan het ‘normaliseren’ en de-medicaliseren van problematiek. In de wijken waar de Extr@teams als pilot zijn gestart (Zuilen en Leidsche Rijn) blijkt een significante daling in het aantal beschikkingen en verwijzingen voor specialistische jeugdzorg te hebben plaats gevonden. De eerder genoemde vierkantfinanciering van de specialistische jeugdzorg maakt deze extramuralisering van behandeling mogelijk (Werkbezoek RvT Lokalis aan Extr@team Leidsche Rijn, dd. 13/09/2019). Ook waren er in deze wijken minder Maatwerktafels nodig dan in de andere wijken (Lokalis Jaarverslag 2018, pp. 7-8).

De essentie van de hierboven genoemde arrangementen is dat generalistische en specialistische kennis en vaardigheden in elkaars’ nabijheid zijn georganiseerd. Een ander belangrijk aspect is dat de samenstelling van met name de buurtgerichte specialistische jeugdzorgteams afhankelijk is van de specifieke problematiek in de desbetreffende wijk. Het aantal arrangementen is door het in elkaar schuiven van de CPA en de Maatwerktafels en het expliciteren van de maatwerkroute vereenvoudigd. Maatwerk wordt zo steeds meer onderdeel van het normale werkproces. Dat maakt het niet alleen beter mogelijk om maatwerk te realiseren, het draagt ook bij aan het de-escaleren van problematiek. Een derde belangrijk aspect is dat de gemeente aan deze multidisciplinaire overleggen deelneemt en de liaison functie vervult met andere domeinen of gemeentelijke afdelingen.

Met de kanttekening dat wij de veiligheidsketen niet volwaardig in ons onderzoek hebben kunnen meenemen willen we toch graag rapporteren over wat we wel hebben gevonden. Jeugdzorg en jeugdbescherming zijn uiteraard nauw aan elkaar gerelateerd. Tegelijkertijd is de focus van de veiligheidsketen primair gericht op de veiligheid van het kind. Waar de jeugdhulp en jeugdzorg tot het vrijwillige kader worden gerekend, valt jeugdbescherming onder het gedwongen kader. Tussen het vrijwillige en gedwongen kader bevindt zich het drangkader. Het drangkader is een interface tussen vrijwillig en gedwongen en dit is terug te vinden in de wijze waarop de voor dit kader verantwoordelijke organisatie SAVE haar werk organiseert en doet. Enerzijds is er de oriëntatie op zoveel mogelijk te normaliseren, om maatwerk te leveren, en om met kind en gezin doelen te stellen die de veiligheid van het kind kunnen vergroten, anderzijds is er de expliciete aandacht voor veiligheid en de noodzaak om methodisch te werken zodat risico’s niet worden gemist en er verantwoording kan worden afgelegd tegenover de Raad voor de Kinderbescherming of de kinderrechter over genomen besluiten.

Het blijkt ingewikkeld te zijn om de gezamenlijke maatwerkaanpak van de jeugdzorgketen ook met de integrale veiligheidsketen te realiseren. Het verbinden van de jeugdhulpketen met de veiligheidsketen is belangrijk omdat daarmee eerder risicovolle patronen binnen gezinnen kunnen worden opgemerkt. Nu wordt er vaak onnodige tijd verloren omdat iedere nieuw betrokken partij (SAVE voor drang en Veilig Thuis voor Dwang) eerst weer zijn eigen onderzoek moet doen (Rianne Ruiten, persoonlijke communicatie, d.d. 5/7/2019). De caseload van SAVE en Veilig Thuis is groot. Dat zorgt ook voor druk op de beschikbare tijd die SAVE heeft om bij een casus van een buurtteam betrokken te zijn. In beginsel zou SAVE begeleiding bedoeld zijn voor een periode van vier tot zeven weken maar gezinswerkers van Lokalis hebben vaak behoefte aan langere begeleiding vanuit SAVE (Floor Roks, persoonlijke communicatie, d.d. 13/9/2019). SAVE kan zich daarentegen geen wachtlijsten permitteren en zet daarom in op kortere begeleiding. In de visie van SAVE ligt de regierol bij Lokalis en heeft SAVE vooral een voorwaarde stellende rol. De zaken die SAVE krijgt van Veilig Thuis krijgen altijd prioriteit maar het is lang niet altijd duidelijk aan zet zou moeten zijn in een specifieke casus.

Het is ingewikkeld om maatwerk verankerd te krijgen binnen de veiligheidsketen en omgekeerd om het accent op maatwerk in de jeugdhulpketen te verenigen met methodisch werken in de veiligheidsketen. De manier van werken in de buurtteams van Lokalis en SAVE is anders. Bij SAVE werken de casusmedewerkers onder een gedragswetenschapper die meedenkt met de casusmedewerker over de te kiezen aanpak. Het gemis aan methodisch werken bij Lokalis vanuit SAVE blijkt uit het feit dat bij de door ons geïnterviewde medewerkster van SAVE het idee bestaat dat er door gezinswerkers van Lokalis nauwelijks iets wordt opgeschreven (Floor Roks, persoonlijke communicatie, d.d. 13/09/2019). In hoeverre dit beeld breed gedeeld wordt binnen SAVE hebben we niet kunnen vaststellen. Wel hebben we aanwijzingen dat de interoperabiliteit van de jeugdzorgketen en de veiligheidsketen een punt van zorg en aandacht is bij alle betrokken partijen.

2.3 De relatie tussen jeugdhulp en andere maatschappelijke domeinen

Hierboven zijn we ingegaan op de wijze waarop in Utrecht de relaties en afstemming tussen basisjeugdhulp specialistische jeugdzorg is vorm gegeven. Veel problematiek van kinderen en gezinnen betreft echter problematiek op andere domeinen dan die van de jeugdhulp of de jeugdzorg, denk aan passende huisvesting (met of zonder begeleiding), aan schuldhulpverlening en andere problemen op het gebied van werk en inkomen. Denk ook aan de relaties met het (passend) onderwijs. Ook voor die relaties zijn een aantal belangrijke arrangementen in Utrecht ontwikkeld.

Het belangrijkste arrangement is ongetwijfeld het zogenaamde **City Deal Overleg (CDO)**. Utrecht heeft deelgenomen aan de City Deal Inclusieve Stad. Het CDO is begonnen als pilot in de wijk Ondiep onder de naam Ondiep Ontregelt en vervolgens uitgebreid naar Kanaleneiland en Zuilen. De wijk Overvecht volgt in 2020. Het zijn niet toevallig de wijken waar veel

meervoudige sociale problematiek voorkomt. Naast de wijk gebonden CDOs in deze vier wijken is er ook een stedelijk CDO belegd voor soortgelijke casuïstiek uit de andere wijken. Het stedelijke CDO vindt wekelijks plaats. Het CDO tracht een arrangement te zijn waar de brede problematiek waar Utrechtse burgers mee te maken kunnen hebben in gezamenlijkheid kan worden opgelost. In eerste instantie lag het accent op Werk en Inkomen en de buurtteams. Er is bewust gekozen om het CDO te organiseren rondom stagnerende en/of escalerende casussen. Doel van het CDO is niet alleen om doorbraak te realiseren in deze casussen maar ook om te leren hoe de verschillende gemeentelijke domeinen en daarin functionerende systemen binnen de gemeente beter op elkaar en de brede leefwereld van de Utrechtse burgers kunnen worden aangesloten (Wieke Westgeest, persoonlijke communicatie, d.d. 22/03/2019). Daartoe worden er iedere twee maanden zogenaamde “Leren van de City Deal” overleggen georganiseerd.

Het leidend principe binnen het CDO is de zogenaamde waardendriehoek van het Instituut Publieke Waarden waarin legitimiteit, betrokkenheid en rendement in de waardering van maatschappelijke initiatieven voortdurend op elkaar betrokken worden. In het Utrechtse CDO wordt de driehoek ingezet tijdens het bespreken van concrete casussen en mogelijke oplossingen daarvoor. De driehoek herinnert betrokken medewerkers er aan om buiten oude beoordelingskaders te leren denken. Legitimiteit is expliciet gericht op de vraag of een initiatief of interventie verschil maakt in het leven van burgers. Betrokkenheid gaat over de vraag of er draagvlak is voor een initiatief of interventie. Rendement betreft de vraag of er verstandig met schaarse middelen wordt omgegaan. De driehoek prijkt prominent op de laptop van de voorzitter van het CDO tijdens de bespreking van concrete casuïstiek. Het nodigt uit tot het maken van een brede afweging en het leren denken in het realiseren van noodzakelijke randvoorwaarden op allerlei mogelijke leefgebieden om zo een doorbraak te realiseren voor kind en gezin (*doen wat nodig is*). Het bespreken van concrete casussen in het CDO leidt niet alleen tot een wederzijdse aanpassing en verheldering van perspectieven en beoordelingskaders maar tot concrete veranderingen van praktijken en regelgeving.

In alle wijken is een contactpersoon van Werk en Inkomen. In wijken waar veel meervoudige problematiek zijn medewerkers van Werk en Inkomen zelfs in het buurtteam gepositioneerd. Medewerkers van Werk en Inkomen leren omgekeerd veel van de Buurtteammedewerkers. Bijvoorbeeld dat burgers bij het invullen van een digitale aanvraag voor bijzondere bijstand ondersteuning nodig hebben omdat ze zich niet bewust zijn van bijzondere omstandigheden die eventueel recht geven op bijzondere bijstand. De klant kan vaak nog niet op eigen kracht de weg vinden binnen ingewikkelde en gedigitaliseerde systemen. Zo wees de aan een CDO deelnemende gezinswerker van Lokalis op de onduidelijke instructies van de stadsverwarming in Overvecht en de vaak hoge energie kosten hierdoor voor bewoners. Tijdens datzelfde overleg wees hij zijn CDO-collega's op de veranderde inschrijfprocedure voor sociale huisvesting.

Het CDO heeft de samenwerking tussen buurtteams en de afdeling Werk en Inkomen in belangrijke mate verbeterd. We zien hier een zelfde effect ontstaan als tussen de buurtteams en de Extr@teams en het cultiveren van de maatwerkroute. Het feit dat men elkaar kent en weet te vinden is een belangrijke opbrengst van het CDO. Om het denken in doorbraak en maatwerk te versnellen en te verspreiden onder medewerkers worden er zogenaamde Roadshows georganiseerd binnen de buurtteams of wordt er bijvoorbeeld binnen de afdeling Werk en Inkomen wekelijks gereflecteerd op nieuwe of bestaande casussen (Jos Linskens, persoonlijke communicatie, dd. 04/09/2019). Veertig medewerkers van Werk en Inkomen hebben een cursus gevolgd bij het IPW. Zij vormen nu het zogenaamde Ontwikkelteam waarin iedere week aan de hand van casuïstiek wordt gesproken over de zogenaamde grijze gebieden, dat wil zeggen, die gebieden waar het niet direct duidelijk is voor medewerkers of een maatwerkoplossing mogelijk is. De stip op de horizon is dat er geen zuivere Werk en Inkomen casussen meer in het CDO worden ingebracht omdat die binnen de eigen dienst volgens de principes van de waardendriehoek kunnen worden opgelost. Interessant is de discussie die ontstond tijdens een door ons bijgewoond “Leren van de City Deal” overleg. Daar werd de vraag gesteld wanneer de City Deal nu als een succes moet worden beschouwd. Voor medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen was dat het geval wanneer de City Deal niet meer nodig is. Dat wil zeggen, wanneer alle bij het sociaal domein betrokken medewerkers zelf over de competenties en vaardigheden beschikken om maatwerk en doorbraak te realiseren. Immers, het CDO is geen doel op zich. Vanuit haar liaison functie merkte de coördinerend ambtenaar van de gemeente echter op dat het CDO voor de gemeente ook een blijvende functie heeft te vervullen omdat de gemeente zo zicht blijft houden op de steeds weer veranderende actuele problematiek in wijken.

De City Deal heeft veel betekend voor de relatie tussen Werk en Inkomen en de buurtteams en met name op het gebied van **schuldhulpverlening** is er veel ontwikkeld. In de pilot Ondiep bijvoorbeeld werd door het buurtteam in samenwerking met woningcorporatie Mitros begonnen met de vroeg signalering van schulden. Inmiddels is vroeg signalering uitgebreid tot andere belangrijke schuldeisers, bijvoorbeeld de zorgverzekeraars, en is het in alle buurtteams ingevoerd (Lokalis jaarverslag 2018, p.8; Lokalis Rapportage eerst halfjaar 2018, p.18). Zo krijgt men niet alleen meer zicht op de stapeling van schulden, maar kan een gezin ook in eerder stadium via een schuldhulpverleningstraject worden geholpen (Ruud Ilbrink, persoonlijke communicatie, d.d. 04/09/2019). In buurten waar veel schuldenproblematiek voorkomt zijn medewerkers van Werk en Inkomen een dag per week aanwezig om samen met de gezinswerker van het buurtteam en het huishouden de schuldenkwesitie te bespreken. In 2017 werden er 1600 casussen behandeld en in 2018 waren dat er 1750 (Lokalis Jaarverslag 2018, p.8). De kanteling van de schuldhulpverlening zorgt er voor dat de trajectbegeleider van W&I in een vroeg stadium kan meedenken met het huishouden en de gezinswerker om zo ergere problemen te voorkomen. Gezinswerkers worden getraind in het omgaan met schuldenproblematiek en delen met elkaar successen in het oplossen van schuldenproblematiek (Lokalis Jaarverslag 2018, p.8; Lokalis Rapportage eerste half jaar 2018,

p. 18). Wanneer de cliënt instemt met budgetbeheer kan een dreigende afsluiting van gas, water en elektriciteit of een dreigende uithuisplaatsing vanwege huurbetalingsachterstand met één telefoontje worden voorkomen. Via de landelijke City Deal is er zelfs een zogenaamde ‘rode knop’ die gezinswerkers via de gemeente kunnen gebruiken om zo oplossingen gedaan te krijgen bij het UWV of de Belastingdienst (Ruud Ilbrink, persoonlijke communicatie, d.d. 04/09/2019). Wanneer er geen reguliere mogelijkheden zijn om cliënten te ondersteunen met betalingsproblemen en de gezinswerker toch van mening is dat financiële ondersteuning nodig is, kan er een beroep worden gedaan op het zogenaamde OMO fonds (Onconventionele Maatwerk Oplossingen).

Vanwege de grote schaarste op de Utrechtse woningmarkt aan betaalbare woningen is het veel ingewikkelder om doorbraak te bereiken op het gebied van **wonen**. Tegelijkertijd gaat het in het merendeel van de in het CDO ingebrachte casussen over huisvestingsproblematiek. Voor de meest extreem urgente cliënten zijn er inmiddels 30 zogenaamde contingent woningen gereserveerd (Wieke Westgeest, persoonlijke communicatie, d.d. 22/03/2019). In sommige gevallen moet worden uitgeweken naar andere gemeenten en krijgt de cliënt het advies om te verhuizen. Er zijn afspraken tussen de gemeente en de Utrechtse woningcorporaties om 75 plaatsen beschikbaar te stellen voor kwetsbare jongen (Place2BU; Kamers met Aandacht) maar de woningcorporaties komen niet altijd deze afspraken na (Gemeente Utrecht Gecombineerde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd, April 2019-April 2020, p.35). Woonconsulenten zijn ook lang niet altijd bereid om mee te werken aan een maatwerkoplossing buiten de reguliere toewijzingsprocedure om. In de prestatieafspraken die met woningcorporaties zijn gemaakt speelt de City Deal en het realiseren van maatwerkoplossingen en doorbraak nog geen expliciete rol.

De relaties met **onderwijs** zijn sterk verbeterd. Het vroeger schoolmaatschappelijk werk is in Utrecht ondergebracht in de buurtteams van Lokalis en voor het VO en het MBO zijn twee aparte – niet wijk gebonden - buurtteams opgericht. Ook in deze teams werken gezinswerkers met verschillende disciplinaire achtergronden. Omdat kinderen uit verschillende buurten komen kunnen de gezinswerkers van deze teams in een matrixrelatie waar passend samenwerken met de gezinswerkers van het buurtteam waar kind en gezin wonen. Met elf VO scholen heeft Lokalis in samenwerking met andere kernpartners (**kernpartneraanpak**) een zogenaamd integraal schoolondersteuningsplan ontwikkeld waarin gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelen zijn geformuleerd en trends worden gesignaleerd (Lokalis Jaarverslag 2018, p.11). Ook op het primair onderwijs wordt geïnvesteerd in de kernpartneraanpak maar door de omvang van het PO bevindt deze zich nog in een andere fase. De samenwerking vanuit het jeugddomein met de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs (PO en VO) is al in een vroeg stadium gezocht. Het samenwerkingsverband VO was één van de drie Samenwerkingsverbanden in Nederland dat al voor het inwerking treden van de Wet passend onderwijs ging experimenteren met de nieuwe wet. Bovendien is er door de gemeente en Sterk VO al vanaf 2011 samengewerkt aan de voorbereiding van de transitie (Wytse de Jong, persoonlijke communicatie, d.d. 04/09/2019). De kernpartneraanpak werkt op vergelijkbare

wijze als het CDO en de Maatwerktafel. Er is gezocht naar een passend aggregatieniveau. Omdat de partners elkaar hebben leren kennen en elkaar voortdurend tegenkomen leert men ook hier om steeds meer vanuit de vraag en behoefte van het kind te denken in plaats vanuit het bestaande aanbod. De partners investeren ook in het samen leren van casuïstiek. Een voorbeeld daarvan is de in 2019 met scholen en kernpartners georganiseerde marathonzitting Thuiszittersoverleg waarin op casusniveau werd gesproken over hoe het probleem van langdurige 'thuiszitters' zou kunnen worden aangepakt (Lokalis Jaarverslag 2018, p.11).

De **Wijkallianties** zijn bedoeld om samenwerking tussen kernpartners op wijkniveau te versterken. Daarnaast zijn er vanuit de proeftuin Basiszorg-Jeugd- GGZ in een drietal wijken pilots gestart (Ondiep, Leidsche Rijn en Binnenstad). De pilots waren een gemeenschappelijk initiatief van Lokalis, de Geïntegreerde Eerstelijns Samenwerkingsverbanden (GES) en de Huisartsen Stad Utrecht (HUS). Het doel van de proeftuinen was om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen op de samenwerking tussen sociale en medische basiszorg in de jeugd-GGZ in het verlenen van tijdige en samenhangende zorg en ondersteuning. Gemeenschappelijke beoordelingen van geanonimiseerde casuïstiek leverde veel kennis op over de faciliterende condities en knelpunten van die samenwerking. (Lokalis Rapportage eerste half jaar 2018, p. 16-17; persoonlijke communicatie Jeanine ten Haaf, 10/10/19). Het doel was om de wijkgerichte preventie te verbeteren waarbij steeds de focus ligt op de specifieke opgave van een wijk. De wijkopgave in Overvecht was het aanpakken van ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen, in Noord West werd de wijkopgave gedefinieerd in gezondheidsklachten en in Kanaleneiland op taalproblemen (Lokalis Jaarverslag 2018, p. 11).

De Versnelling Overvecht is ontwikkeld vanuit de gemeente Utrecht in samenwerking het Jongerenwerk Utrecht (JoU), de sociaal makelaars, de politie en de vrouwenorganisatie Al Amal. Doel van dit project is preventie van jeugdcriminaliteit en het leveren van begeleiding aan risico-jongeren (Lokalis Jaarverslag 2018, p.6; cf. Rapportage eerste half jaar 2018, p.7). In de Dichterswijk, de Rivierenwijk en Zuilen is een soortgelijk project ontwikkeld (Aanpak Jeugdgroepen) in samenwerking met de gebiedsmanager veiligheid, de politie en het JoU. In Zuilen is de afspraak gemaakt dat de politie voortaan eerst contact zoekt met het buurtteam voordat er een zorgmelding bij SAVE of Veilig Thuis wordt gedaan. Dat leidt niet alleen tot een sneller contact met risico-jongeren maar ook tot een meer probleemgerichte aanpak (Lokalis Rapportage eerste half jaar 2018, pp.7, 14).

2.4 Resumé

Hierboven hebben we de belangrijkste institutionele innovaties besproken die in Utrecht in de afgelopen jaren zijn gerealiseerd. We hebben onderscheid gemaakt tussen innovaties binnen het domein van de jeugdzorg, gericht op het beter op elkaar afstemmen van generalistische basishulp en specialistische jeugdzorg, en op innovaties tussen het jeugddomein en aanpalende domeinen van maatschappelijke ondersteuning zoals Werk en

Inkomen, wonen en onderwijs. Er is een grote mate van consistentie en coherentie tussen deze verschillende institutionele bouwstenen. Het is vooral de cumulatie van opeenvolgende innovaties die er toe doet. We benoemen hier de meest belangrijke gedeelde elementen of – zo men wil – werkbare bestanddelen van deze institutionele bouwstenen.

De keuze om de basisjeugdhulp te beleggen bij één daarvoor opgerichte organisatie (Lokalis) heeft het organisatorische en institutionele fundament gelegd voor het Utrechtse model. Er zijn in het verleden verschillende personele uitwisselingen geweest tussen Lokalis en de gemeente. Door voortdurend met elkaar in gesprek te zijn over wat precies wordt beoogd met de buurtteams en met basisjeugdhulp is er daadwerkelijke sprake van gedeelde visie. Doordat de buurtteams onder één organisatie vallen vindt er ook binnen en tussen de buurtteams een voortdurende explicitering en cultivering plaats van leidende principes (normaliseren, de-medicaliseren, maatwerk). Daarmee is Lokalis feitelijk de ‘specialist’ geworden in het leveren van generalistische basishulp.

De professionalisering hiervan vindt zijn weerslag in de gezinswerker. Cultivering van het vak van de gezinswerker uit zich in het voortdurend ontwikkelen, expliciteren en trainen van competenties en vaardigheden. Een belangrijk deel van die training vindt plaats door het bespreken van casuïstiek en het reflecteren op zich ontwikkelende ondersteuningspraktijken. De vorming van de buurtgerichte specialistische jeugdzorg is een belangrijke volgende stap in dit professionaliseringsproces. Gezinswerkers weten zich niet alleen gesterkt door de nabijheid van specialistische expertise maar leren daardoor ook hun eigen werk beter te doen. Omgekeerd leren specialistische jeugdzorgprofessionals van de buurtteams. Ze leren niet alleen breder te kijken naar jeugdproblematiek, maar ook om hier zoveel mogelijk in de wijk en thuis mee aan de slag te gaan.

Met het creëren van arrangementen als de Commissie Passend Alternatief, de Maatwerktafel en het City Deal overleg en wijkallianties, is een *infrastructuur* neergezet waarlangs bij casuïstiek en problematiek betrokken professionals op gecoördineerde wijze maatwerk kunnen leveren. De infrastructuur is evoluerend tot stand gekomen en de vraag is in hoeverre deze infrastructuur een tijdelijke dan wel een blijvende functie heeft in het Utrechtse jeugdstelsel. Interessant is bijvoorbeeld dat maatwerk steeds meer onderdeel is geworden van het normale werkproces. De maatwerkroute is hier een mooi voorbeeld van. Wat eerste een *escalatie-route* was wordt daarmee feitelijk een *de-escalatie routine*. De Commissie Passend Alternatief is bewust overgegaan in de maatwerkroute en bestaat niet meer. Ook de Maatwerktafel maakt langzaamaan plaats voor de maatwerkroute. Zo evolueert het Utrechtse stelsel verder. Welke infrastructuren en arrangementen uiteindelijk hieruit volgen staat niet vast maar in één of andere gedaante hebben ze waarschijnlijk een blijvende functie te vervullen in het Utrechtse stelsel. De ambtelijke voorzitters en/of trekkers van deze verschillende arrangementen hebben een belangrijke *liaison functie* met andere geledingen van de gemeente en aanpalende domeinen van ondersteuning. Evenzo belangrijk is dat de deelnemers aan deze overleggen mandaat hebben van hun eigen organisatie of afdeling. Voor wat betreft de beoogde zorginhoudelijke transformatie zijn er sterke aanwijzingen dat het

accent inderdaad verlegd is richting preventie, vroeg signalering en de-medicalisering. De buurtgerichte specialistische jeugdzorgteams versterken het gezinswerk van de buurtteams. Belangrijk daarbij is ook dat er goed zicht lijkt te zijn op de specifieke wijk gebonden problematiek. We kunnen constateren dat er al veel is gedaan in Utrecht om maatwerk te realiseren. De relatie tussen basisjeugdhulp en specialistische jeugdzorg is met de ontwikkeling van de maatwerkroute en de rechte aanbesteding van de buurtgerichte specialistische jeugdzorg in een nieuwe fase terecht gekomen. De infrastructuren en arrangementen waarlangs afstemming tussen jeugdzorg en aanpalende sociale domeinen moet worden bereikt maken het mogelijk om daadwerkelijk tot een integrale aanpak in het sociale domein te komen.

3. Ontwikkelmogelijkheden

We hebben laten zien dat veel institutionele innovaties voortkomen uit een voortdurende reflectie op zich ontwikkelende praktijken. Een stelsel is uiteraard nooit klaar en kan niet in beton gegoten worden. Er dienen zich voortdurend nieuwe problemen en inzichten aan. De kunst is om te bouwen op hetgeen er reeds ligt. In een eerdere versie van dit rapport spraken we over knelpunten en verbetermogelijkheden en formuleerden we daartoe een aantal concrete aanbevelingen. Die woorden en aanbevelingen hebben we achter ons gelaten. We spreken liever over ontwikkelmogelijkheden in de Utrechtse praktijk. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op: het gezinsplan en de doelen en functies die het dient; het monitoren en leren van casuïstiek; en tot slot, de relatie tussen leren en verantwoording. We combineren in deze paragraaf de bevindingen uit ons onderzoek met eigen gedachten daarover. Die gedachten zijn aangescherpt in gesprekken die we hebben gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeente en Lokalis over ons concept rapport.

3.1 Het gezinsplan

Het gezinsplan vormt de basis voor een ondersteunings- of hulpverleningstraject (Eén gezin, Eén plan, Eén regisseur). Al in een vroeg stadium is er binnen Lokalis nagedacht over hoe dit plan daadwerkelijk een plan zou kunnen zijn. In 2015 bestond het plan feitelijk uit één A4 dat vervolgens op de koelkastdeur van het gezin werd gehangen. In de afgelopen vijf jaar is het plan vier keer aangepast en verbeterd. Toch leest het plan voor een buitenstaande ingewikkeld en is het niet eenvoudig te interpreteren. Er worden veel schalen gebruikt om scores te duiden die periodiek opnieuw worden gegeven aan situaties. De prioritering van de verschillende schaalvragen is niet altijd duidelijk waardoor het relatieve gewicht van de verschillende schalen en de daarop gebaseerde oordelen vervaagt. Daarnaast is het soms ingewikkeld om te achterhalen tot welke beslissingen de in het plan gestelde doelen hebben geleid en welke overwegingen daarachter schuil gaan. De gezinswerkers die wij gesproken hebben vonden het gezinsplan daarom lang niet altijd bruikbaar voor het doel waartoe ze dienen. We hebben hierover nader van gedachten gewisseld met vertegenwoordigers van Lokalis (Rianne Ruiten en Kim ter Beke, persoonlijke communicatie, d.d. 25/03/2019; Rianne Ruiten, persoonlijke communicatie, d.d. 05/07/2019; Ruud Ilbrink, persoonlijke communicatie, d.d. 05/07/2019; bespreking conceptrapport, d.d. 12/12/2019).

Het is belangrijk om te benadrukken dat in de visie van Lokalis het gezinsplan primair bedoeld is als middel om de samenwerking tussen gezinswerker en het gezin te beschrijven. Het gezinsplan is primair bedoeld als hulpmiddel om tot het goede gesprek te komen en om tot samenwerkingsafspraken te komen met kind en gezin om afgesproken doelen te kunnen realiseren. De doelen die er in het plan worden opgeschreven moeten echt de doelen van het kind en gezin zelf zijn. Het gezinsplan biedt daarnaast ruimte om de verschillende 'afwegingen' van betrokken hulpverleners te laten zien. Dit wordt door Lokalis als het meest spannende

onderdeel van het gezinsplan gezien omdat uiteenlopende visies en oordelen hier bij elkaar komen. Zo kan het plan laten zien dat hulpverleners zich wel degelijk zorgen maken over een specifieke situatie, ondanks de hoge scores die cliënten zelf geven aan hun situatie. Ook kan het zijn dat verschillende hulpverleners een situatie anders beoordelen. Wanneer het gesprek met de cliënt echt spannend wordt, omdat gezinswerkers of andere betrokken hulpverleners een situatie minder positief of rooskleurig beoordelen dan de cliënt zelf, dan werd in het verleden nog wel eens teruggevallen op de contactjournaals. De contactjournaals konden in principe ook gelezen worden door de cliënt maar tot 1 januari 2020 alleen wanneer daar specifiek door de cliënt om werd gevraagd. Omdat cliënten dat vaak niet deden was het contactjournaal voor de gezinswerkers de plek waar ze hun professionele zorgen over de cliënt 'veilig' konden delen met collega's.

Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuw registratiesysteem dat het Korte Termijnsysteem Sociaal Domein (KTSD) moet vervangen. Het KTSD was altijd bedoeld als een tijdelijk systeem en wordt als te traag en onbetrouwbaar ervaren. Het nieuwe registratiesysteem wordt samen met Inluzio ontwikkeld, maar de wensen van Lokalis en Inluzio liggen niet helemaal op één lijn. Inluzio wil vooral een systeem hebben dat goed werkt voor de medewerkers. In de visie van Lokalis moet het registratiesysteem als een soort van klantenportal gaan functioneren waarin cliënten ook actief er mee kunnen werken (Rianne Ruiters, persoonlijke communicatie, d.d. 05/07/2019). De contactjournaals zullen worden opgenomen in het nieuwe registratiesysteem en toegankelijk zijn voor de cliënten.

Door de Universiteit Utrecht wordt binnen de Academische Werkplaats onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de gezinsplannen. Er zijn 200 geanonimiseerde gezinsplannen bekeken. De resultaten van dat onderzoek waren nog niet beschikbaar. Ook binnen Lokalis zelf wordt het de kwaliteit en het gebruik van de gezinsplannen regelmatig geëvalueerd. In eerste instantie gebeurde dat op basis van een steekproef van 20 casussen per week in alle teams. Inmiddels worden teams periodiek doorgelicht (Rianne Ruiters, persoonlijke communicatie, d.d. 25/03/2019). Lokalis blijft reflecteren op de wijze waarop het gezinsplan het best kan worden ingericht. In de visie van Lokalis zou het aantal schaalvragen kunnen afnemen en zou het gezinsplan in principe ook een bron moeten zijn waaraan het effect van ondersteuning kan worden afgemeten. Daarmee zou het gezinsplan ook waardevolle informatie kunnen opleveren voor monitoring en verantwoording. We komen hier straks op terug.

We hebben hierboven geschreven dat het ingewikkeld is om de jeugdhulpketen en de veiligheidsketen aan elkaar te verbinden. De deels verschillende foci van beide ketens wordt goed zichtbaar wanneer de door SAVE en Lokalis gebruikte ondersteuningsplannen met elkaar worden vergeleken. Het SAVE plan wordt net als het Lokalis gezinsplan samen met de cliënt opgesteld en bevat naast de regelmatig actualiseerde beschrijvingen van de casus, de zogenaamde kernbesluiten die zijn genomen (bijvoorbeeld OTS, uithuis- of terugplaatsing), de doelen en voorwaarden die gesteld worden met cliënt (en familie, alsmede een tijdslijn en consequenties voor eventuele non-observatie. Er wordt veel minder gescoord op

uiteenlopende schaalvragen in het SAVE plan. De enige score die expliciet beargumenteerd gegeven moet worden in het plan van SAVE is die van de door verschillende betrokkenen gepercipieerde veiligheid van het kind. Het belangrijkste verschil is echter dat het door SAVE gebruikte format gestructureerd wordt door de kernbesluiten en daaraan ten grondslag liggende motivaties. De noodzaak om zich voortdurend te kunnen verantwoorden over genomen besluiten inzake kind en gezin tegenover de Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderrechter noodzaakt nu eenmaal tot het zorgvuldig expliciteren en beargumenteren van genomen besluiten.

Vanuit SAVE bestaat de wens om veel meer vanuit een gezamenlijk plan te gaan werken of dat zij eventueel verder kunnen met het plan van de gezinswerker (Floor Roks, persoonlijke communicatie, 13/09/2019). Veilig Thuis werkt overigens weer met een ander planformat en rapportage systeem dan SAVE, al sluit dat wel beter aan op het door SAVE gebruikte format. De caseload van de SAVE lijkt een meer intensieve en langdurige begeleiding van SAVE-medewerkers voor buurtteammedewerkers niet mogelijk te maken. Dat betekent dat er stevig geïnvesteerd moet worden in het zoeken naar andere samenwerkingsvormen tussen de SAVE-teams en de buurtteams. Het vergroten van de interoperabiliteit van de ondersteuningsplannen zou daaraan bij kunnen dragen. Het gezamenlijk nadenken over de interoperabiliteit van beide plannen zou een praktische ingang kunnen bieden voor het verstevigen van de onderlinge relaties en verbindingen tussen de veiligheidsketen en de jeugdzorgketen. In beide plannen worden samen met kind en gezin realistische doelen gesteld die periodiek op haalbaarheid en realisering moeten worden getoetst en eventueel bijgesteld.

Het door SAVE gebruikte plan heeft een expliciete verantwoordingsfunctie. Kernbesluiten over een eventuele OTS, uithuisplaatsing of terugplaatsing) dienen gemotiveerd te worden zodat er verantwoording over kan worden afgelegd aan de Raad voor de Kinderbescherming en/of de kinderrechter. Het gezinsplan van Lokalis is daarentegen primair bedoeld om het gesprek met kind en gezin te voeren over gedeelde (positieve) ontwikkeldoelen en om tot samenwerkingsafspraken te komen. Hoewel er in het gezinsplan van Lokalis niet gesproken wordt over kernbesluiten kunnen de ontwikkelingsdoelen die in het gezinsplan zijn opgenomen wel als zodanig worden begrepen maar dat de vele schaalvragen die nu in het gezinsplan staan het zicht ontnemen op de ontwikkeldoelen en samenwerkingsafspraken waaraan cliënten en betrokken professionals zich committeren, de acties waartoe zij daartoe besluiten, en het effect van interventies op de doelen door de tijd.

3.2 Diagnostisch monitoren en leren van casuïstiek

Een belangrijke vraag van Lokalis is hoe er vanuit een analyse van casuïstiek geëvalueerd en geleerd kan worden. Kunnen er duurzame effecten worden vastgesteld en kunnen deze effecten worden toegeschreven aan de interventies die in het jeugddomein door betrokken partijen zijn gedaan? Kan er vanuit een analyse en beoordeling van casuïstiek meer systematisch van elkaar en met elkaar geleerd worden over wat werkt en wat niet? Het

gezinsplan is het basisdocument voor het diagnostische monitoren van casuïstiek. Diagnostische monitoring is vervolgens de methode om meer systematisch te kunnen leren van casuïstiek, zowel op het niveau van de individuele casus zelf als op het niveau van de systemische condities waarbinnen het werk gedaan moet worden.

We kunnen de methode van diagnostische monitoring nader toelichten aan de hand van hetgeen in het rapport *Bewijzen van Goede Dienstverlening* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is geschreven over de relatie tussen processturing en outputmeting. In haar advies aan de regering stelt de WRR dat maatschappelijke dienstverlening gebaat is bij vorm van monitoring die zowel recht kan doen aan de complexiteit en context van professionele praktijken als aan de politieke en bestuurlijke lading van maatschappelijke dienstverlening (WRR, 2004, p.210). Aan professionele ondersteuningspraktijken zoals in de jeugdzorg liggen meerdere situationele en contextgebonden beoordelingsmaatstaven ten grondslag. Van belang is dat er over deze verschillende maatstaven en opvattingen een dialoog ontstaat tussen professionals onderling en tussen professionals, het management en bestuurders. In een dialoog over hoe dit verder vorm en inhoud te geven zal het zowel moeten gaan over de vraag welke werk- en samenwerkingsafspraken minimaal geborgd moeten zijn voor een goede en effectieve jeugdzorg (proces monitoring) als over de vraag welke ondersteuningspraktijken en interventies een duurzaam effect hebben (resultaat monitoring).

Dit is precies wat diagnostische monitoring, in een experimentele ondersteunings- en besturingspraktijk, beoogt te doen. Diagnostische monitoring van casuïstiek is gericht op het expliciet maken van de zogenaamde 'tacit' kennis van de betrokken professionals, ambtenaren en bestuurders zodat de daaruit volgende intuïtieve keuzen en acties verhelderd en geëxpliciteerd kunnen worden en onderdeel uitmaken van deliberatie met de perspectieven en zienswijzen van andere betrokkenen. We vatten hieronder de meervoudige doelen van diagnostische monitoring nog eens samen:

- Het expliciteren van bestaande en zich ontwikkelende ondersteunings- en besturingspraktijken zodat mogelijkheden voor verbeteringen kunnen worden geïdentificeerd en indien mogelijk gegeneraliseerd;
- Het ondersteunen en cultiveren van het professionaliseringsproces binnen de teams, tussen de teams en de ketenpartners;
- Het verduidelijken van regels en richtlijnen wanneer er verwarring bestaat over deze regels, of het aanpassen van regels en richtlijnen wanneer deze in strijd zijn met effectieve praktijken;
- Het expliciteren van argumenten in besluitvormingsprocessen zodat iedere betrokken partij zich over beslissingen kan verantwoorden aan derden wanneer dit wordt gevraagd.

Omdat het hier in essentie gaat om het ontsluiten van contextuele en situationele informatie en kennis ligt de bron van kennis besloten in de casuïstiek die is langsgekomen in de buurtteams, de maatwerkroute en de maatwerktafels en in de aanpalende domeinen (werk

en inkomen, wonen, onderwijs, etc.): bij het kind en gezin en hun sociale netwerk en de bij het kind en gezin betrokken professionals. Het gezinsplan en de contactjournals zijn de bron waar deze kennis en informatie is samengebracht; waar de overeengekomen ontwikkelingsdoelen en daarbij behorende samenwerkingsafspraken zijn gedocumenteerd. Een goede verslaglegging in gezinsplannen (en in contactjournals) is dus een voorwaarde voor wat wij diagnostische monitoring hebben genoemd.

Om diagnostische monitoring meer methodisch te maken gaan we hier in op de zogenaamde Quality Service Review (QSR) welke in de staat Utah in de Verenigde Staten wordt gebruikt als diagnostisch leer- en verantwoordingsinstrument in de jeugdhulp (Noonan e.a., 2009). QSR biedt een methode voor diagnostische monitoring en kan worden toegepast op casusdossiers waarbij alle bij de casus betrokken partijen en arrangementen (de buurtteams, de specialistische teams, de maatwerkroute, de Maatwerktafels of het City Deal Overleg) aan bod kunnen komen. Belangrijk is dat een dergelijke beoordelingsmethodiek gericht is op het voortbrengen van intersubjectieve kennis en wederzijds leren en de basis biedt voor een dialoog. In de woorden van het eerder aangehaalde rapport van de WRR: *“Het accent ligt op vertrouwen en niet op afrekenen. Er is dan ook eerder sprake van een systeem van reviewing en monitoring en niet van afrekenen en controleren. [...] De nadruk verschuift dan van ‘legitimitieitsconstructies’ naar manieren om het probleemoplossend vermogen van instellingen te versterken – met behoud van een democratisch draagvlak.”* (WRR, 2004, p.211). De QSR-methodiek voor diagnostische monitoring zou er als volgt uit kunnen zien:

1. Ieder kwartaal worden een aantal dossiers van cliënten beoordeeld door een team van ten minste twee personen, waarvan één werkzaam binnen dezelfde organisatie (van een ander buurtteam of de centrale organisatie) en één van buiten de organisatie (bijvoorbeeld een deskundige van het buurtgerichte specialistische jeugdzorgteam);
2. De selectie van deze casusdossiers kan op basis van een aselechte – eventueel gestratificeerde - steekproef gebeuren maar ook select, afhankelijk van een specifieke onderzoeksvraag;
3. De review-teams zijn getraind in het doen van een goede review. De kunst van een goede review is immers om buiten de sfeer van veroordeling en afrekening te blijven. De review moet uitnodigen tot reflectie en gericht zijn op dialoog en leren in plaats van afrekenen;
4. Het doel van deze collegiale peerreview is om het besluitvormings- en samenwerkingsproces te reconstrueren om na te gaan of het ondersteuningsplan afdoende was gemotiveerd, uitgevoerd zoals bedoeld, en aangepast en herzien wanneer nieuwe informatie beschikbaar kwam, daarbij gebruik makend van alle beschikbare informatie en interviews met bij de casus betrokken professionals;
5. De uitkomsten van de review worden besproken met teamleiders en betrokken medewerkers om eventuele verkeerde oordelen te kunnen corrigeren en om mogelijke verbeteringen in de werkwijze van het team te bespreken;

6. Wanneer nodig worden regels en richtlijnen herzien om zo innovaties die uit de review blijken systemisch te kunnen verankeren en om systemische problemen die tijdens de review aan het licht zijn gekomen duurzaam op te kunnen lossen.

De opgave is om eventuele QSR of soortgelijke collegiale review onderdeel te laten zijn van het eigen leer- en professionaliseringsproces. Merk op dat de dienst Werk en Inkomen van de gemeente Utrecht deze methodiek al impliciet toepast in haar tweewekelijkse interne besprekingen van casussen. De hier voorgestelde methodiek past ook bij de wens van de gemeente om de maatwerkroute periodiek te evalueren. De geaggregeerde resultaten zouden dan vervolgens een plaats kunnen krijgen in het kwaliteitsjaarverslag van Lokalis, de buurtgerichte specialistische jeugdzorgteams en de gemeente Utrecht.

We denken dat er een meer systematische diagnostische monitoring van casuïstiek ook een bijdrage kan leveren aan de analyse van de relatie tussen interventies en duurzame maatschappelijke resultaten. Het viel ons op dat er van de CDOs meer systematisch wordt bijgehouden welke casussen er zijn besproken en tot welke resultaten dit heeft geleid. Er is een gedetailleerd overzicht met analyse van de sinds 2016 ingebrachte casussen in het CDO, uiteengelegd naar verwijzende partijen, wijken, de aard van de ingebrachte casus en van geformuleerde oplossingen, inclusief het gebruik van het OMO-fonds. We denken dat de in de buurtteams, maatwerktafels en maatwerkroute behandelde casuïstiek eveneens baat hebben bij een meer systematische diagnostische monitoring van behaalde resultaten. Allereerst leveren individuele casussen zo kwalitatieve informatie over de relatie tussen interventies en duurzame effecten omdat daarmee de situationele en context gebonden factoren zichtbaar worden. Ten tweede faciliteert een dergelijke diagnose ook een meer expliciete reflectie op systemische condities en knelpunten in het Utrechtse jeugdstelsel en aanpalende domeinen van maatschappelijke ondersteuning. Ten derde levert een dergelijke diagnostische monitoring op geaggregeerd niveau meer inzicht in behaalde resultaten en de causale mechanismen die hier verantwoordelijk voor zijn.

We kunnen dit toelichten aan de hand van de problematiek van ‘thuiszitters’. In het eerder genoemde ‘Thuiszittersoverleg’ waaraan kernpartners op onderwijs, jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg aan deelnamen kwamen sterke aanwijzingen dat potentiële thuiszitters waarschijnlijk al in een veel eerder stadium kunnen worden gesignaleerd. Uit het interview met Jeanine ten Haaf (programmamanager Sterke wijken en Onderwijs bij Lokalis): *“Wij hebben natuurlijk helemaal geen data van thuiszitters, die komen uit een andere bron. Maar die hebben we natuurlijk wel nodig om ook zelf onze data te gebruiken. Dus je kan kijken: welke data zijn interessant? Om te kijken aan welke knoppen je kan draaien [...] vaak zijn het eerst signalen dat kinderen regelmatig stukjes van de dag verzuimen. Zeker op het voortgezet onderwijs. Dat valt voor een school vaak nog niet zo op. Dan hebben ze hoofdpijn, buikpijn, dat soort dingen. Maar dat zijn vaak wel de eerste signalen die kunnen gaan leiden naar langdurig thuiszitten. Maar je kan ook verder terugkijken, moet je bijvoorbeeld iets gaan doen in groep zeven en acht? Ik denk dat je dan al gaat zien dat daar ook al wat aan het gebeuren was. Dus*

hoe kan je veel preventiever andere dingen doen, zodat je ook echt een andere uitkomst krijgt?" (Jeanine ten Haaf, persoonlijke communicatie, d.d. 10/10/2019). Diagnostische monitoring van casuïstiek is één van de instrumenten om deze kennis met elkaar te vergaren. Door de hiermee verkregen kwalitatieve data te combineren met andere data (bijvoorbeeld van scholen, Leerplicht en de jeugdgezondheidsarts) en de door de gemeente Utrecht verzamelde kwantitatieve data ontstaat er een rijk inzicht in 'wat werkt' in de Utrechtse jeugdhulp en het sociaal domein.

3.3 Het gezinsplan als een verantwoordingsdocument

De laatste stap die we in dit rapport willen maken begint wederom bij het gezinsplan. Wat tot nu toe volgens ons nog onvoldoende wordt onderkend, niet alleen in Utrecht overigens, is dat het gezinsplan zonder al te veel aanpassingen ook een verantwoordingsdocument kan zijn over het maatwerk dat gedaan moet worden in een specifieke casus. Om dit nader toe te lichten maken we een korte uitstap naar de relatie tussen rechtmatigheid en maatwerk. In haar vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein merkte de Raad van State op dat het 'maat-concept' belangrijke consequenties heeft voor de invulling van de notie van 'rechtsgelijkheid'. Maatwerk is gericht op het gelijk behandelen van burgers met inachtneming van verschillen in persoonlijke of plaatselijke omstandigheden (Raad van State, 2016, p.37). Indien gepercipieerde verschillen in behandeling niet adequaat kunnen worden verklaard, zo stelt de Raad van State, zullen zij door burgers als 'willekeur' worden ervaren. In de evaluatie van de Jeugdwet wordt opgemerkt dat de jeugdhulpbesluiten van gemeenten die aan de rechter worden voorgelegd, vaak niet voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht omdat bijvoorbeeld niet duidelijk kan worden gemaakt door de gemeente welke deskundigheid is ingezet bij het bepalen van de jeugdhulp en hoe het College tot haar besluit is gekomen (ZonMw, 2018, p.44).

In een belangrijke uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) worden deze zorgvuldigheids- en motiveringseisen die voor jeugdhulpbesluiten zouden moeten gelden nader gespecificeerd (CRvB, 1 mei 2017; zie: ZonMw, 2018, p.45). De CRvB stelt dat de gemeente voor het beoordelen van een specifieke hulp- of ondersteuningsvraag moet kunnen motiveren welke professionele deskundigheid is ingezet bij het bepalen van de benodigde jeugdhulpvoorziening, dat wil zeggen, welke deskundige met welke expertise welk advies in een concrete zaak heeft gegeven (ZonMw, 2018, p.45). Blijft de problematiek van een jeugdige ongewijzigd dan kan dan de omvang van de jeugdhulp niet zonder nadere motivering worden beperkt en daartoe gelden dezelfde eisen ten aanzien van deskundigheid en expertise. De CRvB stelt vervolgens op basis van artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.3 van de Jeugdwet dat gemeenten een *stappenplan* moeten volgen bij het nemen van een besluit inzake jeugdhulpvoorzieningen: (1) gemeenten moeten allereerst de hulpvraag vaststellen; (2) vervolgens bepalen of er sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen of

psychische problemen/stoornissen, daarna beoordelen welke hulp (aard en omvang) nodig is; en (3) vervolgens onderzoeken of ouders (met behulp van het sociale netwerk) zelf de hulp of ondersteuning kunnen bieden; tot slot (4) het 'lokale' team moet in het kader van zorgvuldige besluitvorming verder voldoende informatie inwinnen en de jeugdigen spreken of observeren.

We hebben hierboven geconstateerd dat de gemeente Utrecht de inzet van deskundige expertise op een goede wijze heeft georganiseerd en dat het niet moeilijk zal zijn om te laten zien wie de betrokken deskundigen zijn die door de gemeente gemandateerd zijn om te beoordelen wie welke jeugdhulp en jeugdzorgondersteuning nodig heeft. Het stappenplan dat de gemeente Utrecht moet kunnen overleggen aan een bestuursrechter in het geval van geschil over een genomen jeugdhulpbesluit is dus feitelijk het gezinsplan van Lokalis. Het gezinsplan heeft daarmee een cruciale functie in het voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen die gesteld worden door de bestuursrechter in het kader van het treffen van een jeugdhulpvoorziening. Met andere woorden, het gezinsplan is niet alleen het verslag van door alle betrokken partijen gedeelde ontwikkeldoelen en samenwerkingsafspraken, daartoe te ondernemen acties, en de effecten hiervan op de ontwikkeling van kind en gezin, het dient ook als één van de belangrijkste verantwoordingsdocumenten over jeugdhulpbesluiten. Het gezinsplan is in essentie het verantwoordingsdocument waaraan de rechtmatigheid van maatwerk getoetst kan worden. Het goede nieuws is nu dat een zorgvuldig opgesteld en voortdurend geactualiseerd gezinsplan deze verschillende functies (het vastleggen van samenwerkingsafspraken bij overeengekomen doelen en de verantwoording daarover) prima kan verenigen en dat het kunnen voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen van de bestuursrechter daarom geen extra administratief werk en verantwoordingsdruk hoeft op te leveren. Zo gaan professionele en bestuurlijke verantwoording hand in hand.

4. Tot slot

Hiermee zijn we aan het eind gekomen van onze ‘expeditie’ sociaal domein in de gemeente Utrecht. Hoe moeten we onze bevindingen van het Utrechtse model nu plaatsen binnen het denken over de transformatie van de jeugdzorg in Nederland? Denk aan het in 2018 gelanceerde *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, aan de evaluatie van de Jeugdwet, aan de vele discussies op sociale media over de decentralisaties over aanbestedingen, over ruimte voor de professional, over administratieve regeldruk en verantwoordingsdruk, en ga zo maar door. De Nederlandse jeugdhulp bevindt zich in een kritieke transformatie. In de recente brief van de ministers van VWS en Rechtsbescherming “*Naar een betere organisatie van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering*” (d.d. 7 november 2019) worden op basis van een onderzoek van KPMG een aantal voorwaarden voor effectieve lokale jeugdhulpteams geformuleerd. We toetsen het Utrechts model zoals wij dat hebben zien functioneren aan deze voorwaarden.

In de brief van de ministers wordt gesteld dat samenwerking in het sociaal domein bemoeilijkt wordt door een sterk wisselend aanbiedersveld. Utrecht laat zien dat een aanbesteding in partnerschap (relationeel contracteren) inderdaad verstandiger is. De keuze om Lokalis verantwoordelijk te maken voor de lokale buurtteams en de recente aanbesteding voor de buurtgerichte specialistische jeugdzorgteams laten zien dat samenwerken en transformeren makkelijker wordt wanneer er zich duurzame partnerschap relaties kunnen ontwikkelen tussen de basisjeugdhulp, de specialistische jeugdzorg, de overige keten- en kernpartners in het sociaal domein en de gemeente. In een dergelijk partnerschap kan ook samen worden gewerkt aan het *doen wat nodig* is voor kinderen en gezinnen in de jeugdhulp.

Lokale basisteams zouden volgens het KPMG rapport en de brief van de ministers kortdurende ondersteuning moeten kunnen leveren maar tegelijkertijd dient er voldoende specialistische expertise aan de voorkant – in de nabijheid van de basisteams - beschikbaar te zijn. Door de basisjeugdhulp bij één daartoe opgerichte organisatie te beleggen, Lokalis, is er een stevig fundament neergezet voor de ontwikkeling van de buurtteams en de ontwikkeling en cultivering van de gezinswerker als generalistische basishulp professional. De Utrechtse basisteams lijken goed in staat te zijn om kortdurende toegankelijke ondersteuning te leveren en werken met een brede blik. In de Extr@teams lijkt sprake te zijn van een zelfde brede blik en het is de bedoeling dat dit ook in de buurtgerichte specialistische teams ontwikkeld gaat worden. Dat was ook de intentie van de recente aanbesteding. De basisteams en de specialistische jeugdzorgteams leren van elkaars’ werkwijze. Hetzelfde geldt voor de verbindingen tussen Werk en Inkomen en de jeugdhulp. De kanteling van de schuldhulpverlening is hier een goed voorbeeld van. De Utrechtse buurtteams zijn zo gepositioneerd dat zij ondersteunings- en hulpvragen tijdig kunnen signaleren. Denk bijvoorbeeld aan de keuze om naast wijk gebonden buurtteams ook twee specifiek op VO en MBO gerichte buurtteams te creëren.

Ten derde dient volgens het KPMG rapport en de brief van de ministers een lokaal team de individuele en collectieve vraagstukken en problematieken van de wijk te reflecteren. We hebben gezien dat hier in Utrecht goed over wordt nagedacht. De buurtteams en de buurtgerichte specialistische jeugdzorgteams, maar ook de wijkallianties en de verschillende City Deal Overleggen, zijn afgestemd op de specifieke problematiek van de wijk waarin ze werken. Dit levert waardevolle inzichten op over het gebruik van jeugdzorg. De vraag naar jeugdzorg in een wijk als Leidsche Rijn is echt anders dan in typische multiprobleemwijken als Kanaleneilanden, Zuilen en Overvecht.

In de brief van de ministers wordt tot slot gesteld dat een goede visie keuzes afdwingt en uitlegbaar maakt naar alle betrokkenen. We hebben gezien dat er in Utrecht nadrukkelijk vanuit leidende transformatieprincipes en in dialoog wordt gewerkt in alle professionele en ambtelijke geledingen van het sociaal domein. De praktijk van Leidsche Rijn waar het buurtteam en het Extr@team gezamenlijk werken aan normaliseren en oplossingen in de wijk is een mooi voorbeeld daarvan. Opeenvolgende institutionele innovaties hebben elkaar versterkt en faciliteren het nader operationaliseren en cultiveren van de leidende principes die destijds zijn geformuleerd. Die nieuwe instituties zijn infrastructuren waarlangs professionals en ambtenaren elkaar voortdurend ontmoeten om problemen op te lossen, om doorbraak te realiseren in stagnerende casussen, om te de-escaleren waar dat kan en om te escaleren waar dat nodig is. Zo heeft zich in Utrechtse sociaal domein een heterarchische structuur ontwikkeld van verticale en horizontale relaties waarin recursieve cycli en feedbackloops zorgen voor intensieve informatie- en kennisdeling.

Dat kan alleen maar in context van hoog onderling vertrouwen en reflexiviteit. Wij hebben de bij de Utrechtse jeugdzorg en het sociaal domein betrokken mensen (en de organisaties waarin zij werken) leren kennen als open en ontvankelijk voor reflectie op hun praktijken en zichzelf. Deze reflexieve houding is van onschatbare waarde en heeft Utrecht reeds veel gebracht. Het heeft er voor gezorgd dat het Utrechtse jeugdstelsel zich in de afgelopen vijf jaar op een consistente en coherente wijze heeft kunnen door ontwikkelen. We hopen dat onze reflecties op hun beurt een bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van het Utrechtse jeugdstelsel. We hebben willen laten zien hoe diagnostische monitoring een bijdrage kan leveren aan de verdere cultivering en institutionalisering van de leidende principes in de transformatie van de jeugdzorg. Uiteraard gaan we daar over graag in gesprek en blijven wij de ontwikkelingen in Utrecht graag volgen.

Tijdens één van onze rondetafelgesprekken waar medewerkers van de gemeente Utrecht en Lokalis bij aanwezig waren spraken we over de paradox dat alleen een lerende organisatie weet wat het nog te leren heeft. Wij zijn er van overtuigd dat dit bij uitstek voor Utrecht op gaat. Transformaties kosten tijd. Maar wij zijn er van overtuigd geraakt dat de transformatie van de jeugdhulp wel kan. Utrecht is daar van het bewijs.

Referenties

- Boer, R. de en M. Bruning (2018) 'Eerste evaluatie Jeugdwet van juridisch perspectief'. *Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht*. Vol.46 (7/8): 206-214.
- CBS (2018) *Jaarrapport 2017. Landelijke Jeugdmonitor*. Den Haag.
- CPB (2018) 'De wijkteambenadering nader bekeken. Het effect van de inzet wijkteams op het WEmo-zorggebruik'. Den Haag.
- IGJ (2019) 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering.' Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- Gemeente Amsterdam (2019) *Jaarverslag 2018*. Amsterdam.
- Gemeente Utrecht (2015) *Aansluiten bij de kracht van mensen, Utrecht vernieuwt de sociale zorg*. Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2018) *Jaarverslag 2018*. <https://utrecht.jaarverslag-2018.nl/p23678/inleiding>
- Gemeente Utrecht (2019) *Gecombineerde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd, April 2019-April 2020*. Gemeente Utrecht.
- Lokalis (2018) *Jaarverslag 2018*. Utrecht: Lokalis.
- Lokalis (2018) *Rapportage eerste half jaar 2018*. Utrecht.
- Meere, F., J. van den Toorn, A. Hamdi en L. Wilderink (2018) *Doen wat nodig is voor inwoners. Ervaringen uit de City Deal Inclusieve stad*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Ministers van VWS en Rechtsbescherming (2019) *Naar een betere organisatie van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering*". Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, 7 november 2019.
- Ministerie van VWS (2019) *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp*. Significant, Referentie: 201800274.003.115. Barneveld.
- Noonan, Kathleen G., Sabel, Charles F., en Simon, William H. (2009), "Legal Accountability in the Service-Based Welfare State: Lessons from Child Welfare Reform", *Law & Social Inquiry* 34(3): 523-569.
- Raad van State (2016) *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag.
- Rekenkamer Rotterdam (2018) 'Het komt niet in de buurt. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams'. Rotterdam.
- WRR (2004) *Bewijzen van goede Dienstverlening. WRR rapporten aan de regering 70*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press
- ZonMw (2018) *Eerste evaluatie Jeugdwet*. Den Haag: januari 2018

Auteurs

Jan-Kees Helder is als universitair hoofddocent bestuurskunde verbonden aan het Institute for Management Research (IMR) van de Radboud Universiteit Nijmegen ([website](#)). Helder is de oprichter en voorzitter van de IMR onderzoeksgroep *Governance and Innovations in Social Services* ([GAINS](#)). Een multidisciplinaire onderzoeksgroep die zich bezig houdt met nieuwe vormen van sturing (governance) en innovaties in maatschappelijke dienstverlening. In 2007 is hij gepromoveerd aan het instituut Beleid en Management van de Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift 'Bringing the Market Back In? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health Care.' Voor dit proefschrift ontving hij de G.A. van Poelje prijs voor het beste proefschrift in de Vlaamse en Nederlandse bestuurskunde. Hij is Associate Editor van *Health Economics Policy and Law* (Cambridge University Press) en hoofdredacteur van *Bestuurskunde*. Hij is daarnaast coördinator van de *European Health Policy Group*, een groep van Noord Amerikaanse en Europese onderzoekers van gezondheidszorgstelsels. Binnen de jeugdhulp is hij onder andere wetenschappelijk adviseur voor het Ondersteuningsteam *Zorg voor de Jeugd* en lid van het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Jonathan Zeitlin is sinds 2010 faculteitshoogleraar Beleid en Bestuur (Public Policy and Governance) aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) en de oprichter en wetenschappelijk directeur van het Amsterdam Centre for European Studies (ACES, www.aces.uva.nl). Voordat hij in 2010 aan de UvA kwam werken was hij verbonden aan de University of Wisconsin-Madison (USA), Birkbeck University London en aan King's College, Cambridge ([Zeitlin's website](#)). Zijn onderzoek, waarvoor hij meerdere subsidies en prijzen kreeg, richt zich op nieuwe vormen van 'experimentalist governance' (experimentele besturing) in een groot aantal beleidsvelden, waaronder de hervorming van de verzorgingsstaat. Belangrijke publicaties van hem over dit onderwerp omvatten: *Governing Work and Welfare in a New Economy* (2003); *Changing European Employment and Welfare Regimes* (2009); *Experimentalist Governance in the European Union* (2010); en *Assessing the Open Method of Coordination* (2014). Hij wordt regelmatig gevraagd door de EU, transnationale organisaties en nationale en lokale overheden, voor lezingen, advisering en evaluaties. In Nederland heeft hij onder andere het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geadviseerd over de inrichting van publiek-private partnerschappen in het beroepsonderwijs. Ook heeft hij de Autoriteit Consument en Markt geadviseerd over institutioneel strategische vraagstukken.

Charles Frederick Sabel is Maurice T. Moore Professor of Law and Social Science aan de Columbia Law School (New York), een leerstoel die hij sinds 1995 bekleedt. Hiervoor was hij Ford International Professor of Social Science aan het Massachusetts Institute of Technology ([Sabels website](#)). Sabel is een internationaal gerenommeerd expert op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, pragmatisme en 'experimentalist governance'. Voor zijn belangrijke bijdragen op het gebied van wetenschap, beleidsexpertise en belangenbehartiging heeft hij tal van prijzen ontvangen. Van 2015 tot 2017 was hij als Radboud Excellence visiting professor verbonden aan de onderzoeksgroep *Governance and Innovations in Social Services* van het Institute for Management Research, Radboud Universiteit.