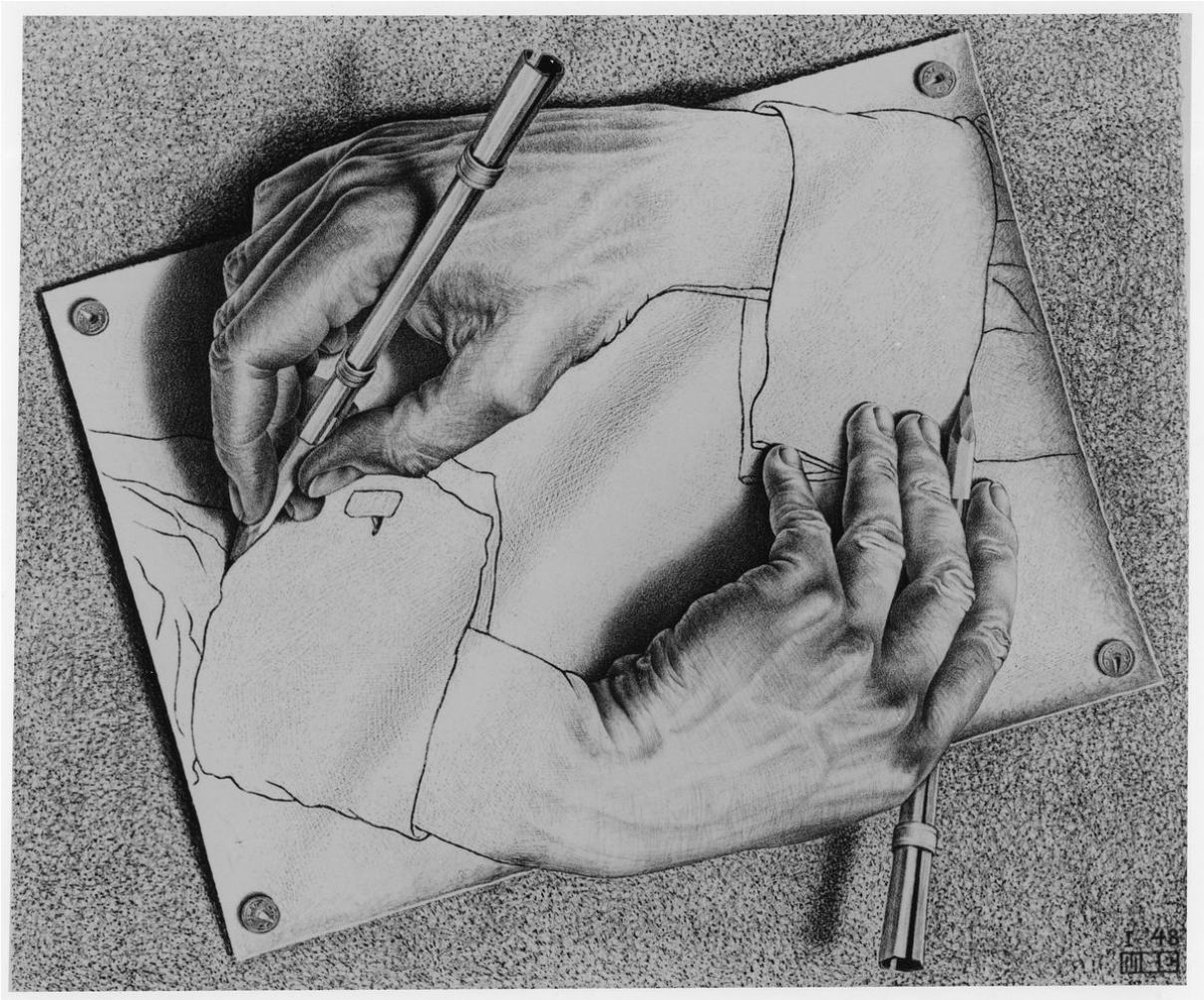


Leren van casuïstiek in het Utrechtse Jeugdstelsel

Een analyse van institutionele innovaties en knelpunten.



Dr. Jan-Kees Helderma (Radboud Universiteit)
Prof. dr. Jonathan Zeitlin (Universiteit van Amsterdam)
Prof. dr. Charles Sabel (Columbia Law School)

Nijmegen, Amsterdam, New York, 19 november 2019

Leren van casuïstiek in het Utrechtse Jeugdstelsel

Een analyse van institutionele innovaties en knelpunten.

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)

Verantwoording:

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.

Contactgegevens:

Dr. Jan-Kees Helderma , Institute for Management Research, Radboud Universiteit, Nijmegen

Tel. 024 3612031 / email: j.helderma@fm.ru.nl

Illustratie voorpagina:

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

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding.....	7
1.1 Het Utrechtse jeugdstelsel	8
1.2 Opzet van het onderzoek	9
2. Institutionele keuzen en innovaties	10
2.1 Relaties tussen generalistische en specialistische jeugdzorg.....	12
2.2 De relatie tussen jeugdhulp en andere maatschappelijke domeinen.....	16
2.3 Resumé: de gemeenschappelijke kenmerken van deze innovaties.....	20
3. Knelpunten en verbetermogelijkheden	21
3.1 Het gezinsplan en het registratiesysteem	21
3.2 Knelpunten in de maatwerktafels en het City Deal Overleg	23
3.3 Integraal samenwerken in de Veiligheidsketen	24
3.4 Resumé: gemeenschappelijke kenmerken van de knelpunten.....	25
4. Conclusies en aanbevelingen	25
4.1 Conclusies.....	26
4.2 Aanbevelingen	27
4.3 Diagnostische monitoring als basis voor leren en verantwoorden.....	29
4.4 Tot slot.....	31
Referenties.....	31

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 ondersteuningspraktijken. 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 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. 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). Dit leren van casuïstiek en zich ontwikkelende praktijken noemen wij diagnostische monitoring.

De belangrijkste institutionele keuze die Utrecht heeft gemaakt is om de generalistische 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' financiering voor specialistische jeugdzorg. Deze vierkant financiering verlegde de aandacht van het bestaande aanbod naar de vraag wat individuele cliënten daadwerkelijk nodig hebben aan ondersteuning. Het maakte de gemeente Utrecht minder afhankelijk van het historisch aanwezige aanbod en het maakte het mogelijk om los van reeds bestaande hulpverleningspraktijken en bureaucratische relaties, de focus te leggen op het opnieuw inrichten van het jeugddomein, inclusief de vraag wat voor een professionele vaardigheden en competenties een generalistische gezinswerker nodig heeft. Deze vaardigheden en competenties worden 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 samenwerkings- of overlegarrangementen 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 Extr@teams vervullen een belangrijke functie in normalisering en de-medicalisering en versterken in die zin ook 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 expliciteren van de zogenaamde maatwerkroute vereenvoudigd. Dat maakt het niet alleen beter mogelijk om maatwerk te realiseren, het draagt ook bij aan het de-escaleren van jeugd- en gezinsproblematiek. Een derde belangrijk aspect is dat de gemeente aan deze multidisciplinaire overleggen deelneemt en de liaison functie vervult met andere domeinen of gemeentelijke afdelingen.

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 hebben ook geleid tot systemische aanpassingen in het Utrechtse jeugdstelsel.

We hebben ook een aantal observaties gedaan van aspecten die volgens ons verbeterd kunnen worden. Allereerst lijkt de registratie en monitoring nog te weinig systematisch te gebeuren. Dat geldt niet alleen voor casuïstiek binnen de buurtteams, maar ook voor de maatwerktafels. Een meer systematische registratie en goede verslaglegging in het gezinsplan en in contactjournals is een voorwaarde voor wat hij hierboven diagnostische monitoring hebben genoemd. Wij denken dat het structureren van het gezinsplan rondom zogenaamde kernbesluiten een eerste vereiste is voor een deugdelijke verklaring en onderbouwing van genomen beslissingen en daarachter schuilende overwegingen. Het is zinvol om het gezinsplan van Lokalis te vergelijken met het ondersteuningsplan van SAVE, al was het alleen maar om de interoperabiliteit van beide plannen te vergroten. Het structureren van het gezinsplan aan de hand van kernbesluiten hoeft maatwerk niet in de weg te staan en maakt het mogelijk om meer expliciet te kunnen leren van de gezinsplannen. Een meer systematische monitoring biedt vervolgens een verdere onderbouwing van keuzes en beslissingen in ondersteuningstrajecten. Zo faciliteert diagnostische monitoring niet alleen het continue leren en verbeteren op individuele casuïstiek en systemische condities, maar ook de verantwoording daarover richting derden. Dit brengt ons bij de volgende aanbevelingen:

1. Breng het gezinsplan terug tot waar het in essentie voor is bedoeld, namelijk de verslaglegging van door alle betrokken partijen gedeelde ontwikkeldoelen, daartoe te ondernemen acties, de beslissingen hierover, en de effecten hiervan door de tijd op de ontwikkeling van kind en gezin.
2. Onderzoek samen met SAVE of het gezinsplan van Lokalis op een zelfde wijze gestructureerd kan worden rondom kernbesluiten zodat het gezinsplan een basis biedt voor leren en verantwoording.
3. Onderzoek samen met SAVE hoe de samenwerking tussen buurtteams en SAVE-teams kan worden versterkt. Het gezamenlijk onderzoeken hoe de interoperabiliteit van beide ondersteuningsplannen verbeterd zou kunnen worden zou daartoe een ingang kunnen zijn. Dat daagt ook uit tot het gezamenlijk onderzoek hoe maatwerk en methodisch werken samen kunnen gaan.
4. Monitor de in de maatwerktafels en maatwerkroute ingebrachte casuïstiek meer systematisch. Zo kan de effectiviteit van de maatwerktafels (en ook de maatwerkroute) worden vergroot en kan geleerd worden van interventies en combinaties van interventies (of werkzame bestanddelen daarvan) en van systemische condities.

1. Inleiding

Het is nu bijna vijf jaar geleden dat gemeenten de verantwoordelijkheid kregen voor alle jeugdhulp en 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 jeugdhulp is het streven naar een integrale, multidisciplinaire en gecoördineerde benadering van jeugdhulp, 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 maar passende constellatie van ondersteuning en daarin samenwerkende hulpverleners. De generalist in het wijkteam (de Utrechtse gezinswerker) wordt geacht de regie te voeren op deze samenwerking. Een derde belangrijk principe van de transformatie 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 jeugdhulp is echter 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 jeugdhulp op lokaal niveau gaan hand in hand. Hoe organiseren gemeenten de nieuwe jeugdhulp? Hoe sturen zij bijvoorbeeld de wijkteams aan en wat betekent dit voor de toegang tot ondersteuning? Hoe organiseren zij het wijkgericht werken en hoe worden de verschillende schakels in de jeugdhulp- en jeugdbeschermingsketen met elkaar verbonden? Hoe vergaren en delen betrokken lokale partijen informatie en kennis met elkaar over nieuwe praktijken van jeugdhulp 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, zo 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 jeugdhulp te organiseren, dicht bij huis en gericht op de-medicalisering en normalisering, komt nog onvoldoende van de grond. De aansluiting tussen (passend) onderwijs en jeugdhulp is nog niet op orde en dat geldt ook voor de samenwerking tussen generalistische basisjeugdhulp (veelal in wijkteams) en specialistische jeugdhulp, huisartsen,

jeugdgezondheidszorg en andere ketenpartners in het brede domein van maatschappelijke dienstverlening en ondersteuning. Ondertussen stijgen de uitgaven van gemeenten aan de jeugdhulp en groeien de wachtlijsten voor gespecialiseerde jeugdhulp 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@team 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 (budgettaire) 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. 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). Dit leren van casuïstiek en zich ontwikkelende praktijken noemen wij **diagnostische monitoring**. Diagnostische monitoring is niet zozeer gericht op het afrekenen van professionals en (publieke en private) organisaties maar op de voortdurende (zelf-)reflectie op ondersteuningspraktijken en daarin genomen beslissingen, om deze waar nodig te verbeteren of om regels te veranderen wanneer blijkt dat deze in de praktijk niet werken. De kritieke vraag is vervolgens hoe deze verschillende leercycli met elkaar verbonden worden? Hoe organiseert de gemeente het gedecentraliseerde systeem en wat zijn de mechanismen of werkzame bestanddelen voor het continu leren en verbeteren in de Utrechtse praktijk?

De presentatie van de gemeente Utrecht en van medewerkers van Lokalis tijdens de eerder genoemde ronde tafel conferentie 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 basis-generalistische jeugdhulp 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 steeds meer wijken en mensen meenemen in die andere manier van werken (Ibid.: 78). In één van de interviews die wij voor dit onderzoek hebben gedaan werd het als volgt verwoord: *“Ons belang is beter te begrijpen hoe je een gedecentraliseerd stelsel van jeugdzorg kan sturen en ook continu verbeteren. Met een verbinding tussen leren van casuïstiek op verschillende niveaus, horizontaal maar ook verticaal, en ook beter kunnen monitoren wat er gebeurt in dat stelsel. En deze monitoring verbinden met leren en de mogelijkheid om continu te verbeteren. Ook de stelsels zelf en de praktijk van de buurtteam medewerkers op stadsniveau.”* (interview met Wieke Westgeest en Joop van der Zee, d.d. 22/03/2019). Dit is de essentie van wat wij onder diagnostische monitoring verstaan.

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 gemeente Utrecht (afdeling Jeugd en Werk en Inkomen), 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 de verschillende ‘tafels’ is besproken is voor zover dat kon voor ons geanonimiseerd en altijd vertrouwelijk behandeld. In dit rapport gaan we dan ook 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 jeugdhulpaanbieders 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 en ook van een aantal knelpunten en verbetermogelijkheden. In paragraaf twee gaan we in op de belangrijkste institutionele keuzen die in Utrecht zijn gemaakt. In paragraaf drie behandelen we een aantal knelpunten waar volgens ons verbetering op mogelijk is. We sluiten dit rapport af met conclusies en aanbevelingen en een korte beschouwing over hoe diagnostische monitoring zowel kan bijdragen aan leren als aan verantwoording.

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 ‘effectiviteit’ 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. Opeenvolgende institutionele innovaties zijn vooral gebaseerd op ervaringen met, en reflecties op, zich ontwikkelende lokale ondersteuningspraktijken.

De belangrijkste institutionele innovatie is de keuze om de generalistische jeugdhulp onder te brengen in buurtteams Jeugd en Gezin binnen een daartoe nieuwe opgerichte organisatie, Lokalis. Het maakte de gemeente Utrecht minder afhankelijk van het historisch aanwezige aanbod en het maakte het mogelijk om los van reeds bestaande hulpverleningspraktijken en bureaucratische relaties, de focus te leggen op het opnieuw inrichten van het jeugddomein, inclusief de vraag wat voor een professionele vaardigheden en competenties een generalistische gezinswerker nodig heeft. De keuze om aparte jeugd- en gezinsteam 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 vierkant financiering verlegde de aandacht van het traditionele denken in producten en bestaand aanbod naar de vraag wat individuele cliënten daadwerkelijk nodig hebben aan ondersteuning. De vierkant financiering zorgde ook voor financiële en contractuele zekerheid en rust, zodat de aandacht kon worden verlegd naar de inhoudelijke en institutionele transformatiedoelen.

De buurtteams van Lokalis kregen een brede opdracht mee: van het bieden van laagdrempelige ondersteuning en schoolmaatschappelijk werk tot intensieve begeleiding van zogenaamde multi-probleemgezinnen. Van de taken die voorheen door de geïndiceerde ambulante jeugdzorg werden

uitgevoerd, is een zeer aanzienlijk deel 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. Het buurtteam heeft echter slechts een begeleidende rol en neemt geen beslissingen in het gedwongen kader zodat er vanuit het buurtteam een vertrouwensrelatie tussen gezinswerker en het kind en gezin kan worden opgebouwd. De gezinswerker is daarmee ook en vooral de cliënt ondersteuner. Binnen de gedwongen kaders die een andere instantie aan de cliënt heeft opgelegd, begeleidt het buurtteam de cliënt bij het voldoen aan die kaders. Naast zestien wijk gebonden buurtteams zijn er inmiddels ook een VO- en een MBO-team. Ook in deze teams worden de medewerkers aangeduid als gezinswerkers (Gemeente Utrecht, 2015).

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 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. 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 een nieuwe professie (de gezinswerker) met daarbij passende vaardigheden en competenties is een cruciaal bestanddeel van de transformatie. Maar die nieuwe professional moet ook een andere wijze gaan samenwerken met andere professionals in de keten. Maatwerk vereist een voortdurende coördinatie van professioneel werk. Hieronder behandelen we belangrijkste

institutionele arrangementen waarin de afstemming en coördinatie met ketenpartners en andere domeinen wordt gerealiseerd. We gaan eerst in op de relaties tussen de generalistische buurtteams en de specialistische jeugdzorg. Vervolgens behandelen we die arrangementen waarin afstemming wordt gerealiseerd tussen de jeugdhulp en andere maatschappelijke domeinen. We laten zien dat deze organisatorische en institutionele arrangementen een functie hebben in het identificeren en adresseren van systemische problemen. Hoe er nieuwe vormen van samenwerking tussen gezinswerkers en specialistische jeugdzorg professionals uit ontstaan en hoe er in die samenwerking wordt ontdekt wat maatwerk precies behelst en nodig heeft. Maatwerk heeft feitelijk twee verschillende betekenissen. Maatwerk behelst allereerst het vinden van – indien nodig - onconventionele oplossingen voor de specifieke probleemconstellatie van het kind en gezin. Onconventionele oplossingen zijn soms nodig om doorbraak te forceren in stagnerende of escalerende casussen. Maar maatwerk heeft ook betrekking op de specifieke probleemconstellaties van verschillende wijken en de daarbij passende inrichting van wijk gebonden teams of samenwerkingsarrangementen (denk aan de wijkallianties). De vraag naar jeugdhulp en andere ondersteuning is afhankelijk van de specifieke sociaaleconomische status van de wijk en daarmee samenhangende veel voorkomende problematiek.

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 jeugdhulp en specialistische jeugdzorg. Vervolgens gaan we in op arrangementen die bedoeld zijn de relaties tussen jeugdhulp en andere domeinen van maatschappelijke ondersteuning te verbeteren.

2.1 Relaties tussen generalistische en specialistische jeugdzorg

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 interview, 22/3/19). De Commissie heeft een groot aantal cases behandeld waarbij voor het overgrote deel een positieve beslissing werd genomen over het gevraagde passend alternatief.¹

De Commissie kwam met een frequentie van één keer per anderhalve week bij elkaar en bestond uit een psycholoog van Lokalis, een gedragswetenschapper van SAVE, een Jeugdgezondheid arts en werd voorgezeten door een vertegenwoordiger van de gemeente. Cases werden ingebracht door de gezinswerkers van Lokalis of door medewerkers van SAVE. Zij waren 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

¹ 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, Gemeente Gemeente Utrecht, Vijfde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd april 2018-april 2019, p.16; Gecombineerde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd, April 2019-April 2020, p.26).

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 genoegen zou nemen met de onderbouwing en argumentatie voor een specifieke aanvraag. De CPA werd ook geregeld voor het blok gezet. Wanneer bijvoorbeeld een specifieke behandeling al min of meer was toegezegd door de aanvrager. Vaak werd dan besloten coulant te zijn.

De focus van de CPA lag vooral op het vinden van creatieve maatwerkoplossingen voor de ingebrachte casus. Maar dikwijls kwamen in die bespreking ook andere zaken aan de orde. 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 (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 van Teteringen, persoonlijke communicatie, d.d. 07/03/19). Dat is ook de reden dat de CPA in 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.² 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. Een eventuele positieve beoordeling van de contactpersoon moet nog wel worden goedgekeurd door de accounthouder en de backoffice van de gemeente. Het plan is om beslissingen die via de MR tot stand zijn gekomen periodiek te evalueren. In 2018 heeft de gemeente Utrecht een 'Summerschool' Maatwerk georganiseerd waaraan ongeveer 100

² Gemeente Utrecht, 2019, Process maatwerkroute (sheet); "Afwegingskader en route niet ingekochte zorg", Lokalis, April 2019.

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 naar een multidisciplinair overleg. Aan de Maatwerktafel wordt deelgenomen door de vragende casusregisseur van Lokalis of SAVE. Afhankelijk van de specifieke vraag worden specialistische jeugdzorg professionals uitgenodigd. In de meeste gevallen zijn kind en ouder(s) aanwezig bij de bespreking of bij een deel van de bespreking. De Maatwerktafels worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de gemeente. Evenals bij de CPA fungeert deze als liaison naar andere afdelingen van de gemeente of andere regimes. 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. 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 passende huisvesting, met of zonder begeleiding. Ook het bevorderen van samenwerking tussen betrokken generalistische en specialistische partijen bij een specifieke casus was vaak onderwerp van gesprek. Veel besprekingen waren gericht op het verhelderen van de vraag en het bespreken van verschillende – discipline- perspectieven daarop.

Wij hebben slechts twee Maatwerktafels kunnen observeren. Daaruit bleek dat de aanwezigheid van specialistische jeugdzorg professionals vooral lijkt af te hangen van de beschikbaarheid en bereidheid om aan een Maatwerktafel mee te doen. Tegenwoordig wordt iedere Maatwerktafel afgesloten met een korte evaluatie. Tijdens de door ons geobserveerde evaluatie kwam wederom de vraag naar voren of er voldoende informatie was aangeleverd op basis waarvan men tot een afweging kon komen. De aanwezigheid van cliënten bij het gesprek werd als positief beoordeeld, maar daarnaast was er ook behoefte om een deel van het overleg zonder de cliënt te kunnen doen.

De Maatwerktafel is bedoeld om maatwerkoplossingen en doorbraak te realiseren voor individuele casussen en ook om te leren van en voor individuele casuïstiek. Door de frequentie van overleg en de liaison functie van de gemeentelijk vertegenwoordiger ontstaat er ook veel inzicht en kennis over meer systemische aspecten van de jeugdhulp, met name over faciliterende condities en knelpunten van samenwerking tussen betrokken partijen.

De meest ingrijpende en recente innovatie in het Utrechtse Jeugdstelsel is de realisatie van de zogenaamde **Extr@teams** – buurtgerichte specialistische jeugdhulp. In 2017 is begonnen met een pilot 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. Twee consortia van aanbieders hebben de aanbesteding gekregen en op dit moment worden er kwartiermakers aangesteld die in de overige wijken de oprichting van de Extr@teams gaan voorbereiden. Daarbij hebben ze de expliciete opdracht om de samenstelling van het Extr@team af te stemmen op de specifieke vraag en behoefte van de desbetreffende wijk.

In de Extr@teams werken specialistische jeugdzorgprofessionals op detachingsbasis 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 Extr@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 bijvoorbeeld huisartsen. De multidisciplinaire samenstelling van de teams faciliteert een bredere benadering van individuele cases en van het realiseren van maatwerkoplossingen. Door het Extr@team is het aantal specialistische hokjes teruggebracht. Casuïstiekgesprekken met het Buurtteam en de huisartsen vinden om de week plaats. Aanmeldingen voor het Extr@team lopen via het buurtteam, de huisarts, of via de scholen. Vervolgens wordt de afweging gemaakt welk deel het beste bij het buurtteam kan worden belegd en voor welke vraag het Extr@team dient te worden ingeschakeld.

Huisartsen weten de weg naar het Extr@team steeds beter te vinden en consulteren de teams in toenemende mate, bijvoorbeeld met vragen over suïcide. De gedetacheerde professionals in de Extr@teams 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 (in het gezin of op school). Het resultaat is dat er veel minder op DSM-indicaties gediagnosticeerd. De Extr@teams helpen daarbij om signalen over veel voorkomende problematiek op te pakken en daarop te handelen.

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 licht dit toe: *"In principe leren we hier steeds meer over wat je in de wijk kunt doen? Dus 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 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."* De Extr@teams 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 zogenaamde

vierkantfinanciering van de specialistische jeugdzorg maakt deze extramuralisering van behandeling mogelijk (Werkbezoek RvT Lokalis aan Extr@team Leidsche Rijn, dd. 13 september 2019). Ook waren er in deze wijken minder maatwerktafels nodig 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 specialistische Extr@teams 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.

2.2 De relatie tussen jeugdhulp en andere maatschappelijke domeinen

Hierboven zijn we ingegaan op de wijze waarop in Utrecht de relaties en afstemming tussen generalistische en specialistische jeugdhulp en 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 drie andere wijken (Kanaleneiland, Zuilen en Overvecht). 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 de Dienst 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 echter niet alleen om doorbraak te realiseren in deze casussen, maar ook om te leren hoe de verschillende gemeentelijke domeinen en systemen binnen de gemeente beter op elkaar en de brede leefwereld van de Utrechtse burgers aangesloten kunnen worden aangesloten (interview met Wieke Westgeest, 22 maart 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.

Het CDO heeft de samenwerking tussen buurtteams en de dienst Werk en Inkomen in belangrijke mate verbeterd. Ook voor het werk van de gezinswerkers van het buurtteam en de medewerkers van de dienst Werk en Inkomen heeft het CDO al veel betekend. Alleen al het feit dat men elkaar en elkaars werkwijzen kent en dat men elkaar weet te vinden is een belangrijke opbrengst van het CDO. In alle wijken is een contactpersoon van Werk en Inkomen. In wijken waar veel meervoudige problematiek, zoals Overvecht, zijn medewerkers van Werk en Inkomen zelfs in het buurtteam geïntegreerd.

Medewerkers van W&I leren omgekeerd veel van de Buurtteammedewerkers. Bijvoorbeeld dat burgers bij het invullen van een digitale aanvraag voor bijzondere bijstand ondersteuning nodig hebben van de buurtteammedewerker 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.

We zien hier een zelfde effect ontstaan als tussen de buurtteams en de Extr@teams en het expliciteren en cultiveren van de maatwerktafels en maatwerkroute. Dat betekent niet dat alle buurtteammedewerkers of W&I medewerkers over voldoende capaciteiten en vaardigheden voor maatwerk beschikken. 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 dienst W&I wekelijks gereflecteerd op nieuwe of bestaande casussen (Interview met Jos Linskens, dd. 4 september 2019). Binnen de dienst W&I hebben veertig medewerkers 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 W&I 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 dienst W&I 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 W&I en de Buurteams 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 (interview met Ruud Ilbrink, 4 september 2019). In buurten waar veel schuldenproblematiek voorkomt zijn medewerkers van W&I 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 (interview met Ruud Ilbrink, 4 september 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 (80% volgens Jos Linskens). Voor de meest extreem urgente cliënten zijn er inmiddels 30 zogenaamde contingent woningen gereserveerd, maar dat aantal is te klein om verschil te maken (interview met Wieke Westgeest, 22 maart 2019). In veel 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 werken de gezinswerkers van deze teams in een matrixrelatie samen met de gezinswerkers van het buurtteam

waar kind en gezin wonen. Iedere gezinswerker bij Lokalis heeft een zogenaamd ‘maatje’ die als sparringpartner of eventuele vervanger kan dienen (interview met Jeanine ten Haaf, 10 september 2019). Met elf scholen heeft Lokalis in samenwerking met andere kernpartners een zogenaamd integraal ‘schoolondersteuningsplan’ ontwikkeld waarin gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelen zijn geformuleerd en trends worden gesignaleerd (Lokalis Jaarverslag 2018, p.11). Met het primair onderwijs komen dergelijke samenwerkingsrelaties moeilijker tot stand. 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 landelijke experimenten dat al voor het inwerking treden van de Wet passend onderwijs bestond. Al vanaf 2011 is de samenwerking gezocht met de afdeling Leerplicht en de Jeugdgezondheidszorg (interview met Wytse de Jong, d.d. 04/09/2019). De **passend onderwijstafel** werkt op een zelfde wijze als het CDO en de maatwerktafel. Er is gezocht naar een passend aggregatieniveau. Omdat deelnemers aan het overleg 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. Vroeg signalering krijgt ook in deze relaties veel aandacht. Zo is er in 2019 een marathonzitting Thuiszittersoverleg georganiseerd met scholen en andere kernpartners waarin op casusniveau werd gesproken over hoe het probleem van ‘thuiszitters’ zou kunnen worden aangepakt (Lokalis Jaarverslag 2018, p.11).

Waar de Extr@teams en de buurtteams bedoeld zijn om samenwerking te faciliteren tussen basis-generalistische jeugdhulp en specialistische jeugdzorg, zijn de wijkallianties een goed voorbeeld van samenwerking tussen generalistische professionals uit de eerste lijn en het sociaal domein. De **Wijkallianties Sociaal-Medische Zorg** zijn expliciet bedoeld om samenwerking tussen kernpartners op wijkniveau te versterken. De Wijkallianties komen voort uit de proeftuin Basiszorg Jeugd-GGZ Utrecht. Vanaf 2016 zijn deze proeftuinen in drie pilot wijken georganiseerd (Ondiep, Leidsche Rijn en Binnenstad). De proeftuinen 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. De proeftuinen zijn inmiddels uitgekristalliseerd tot de Wijkallianties Sociaal-Medische Zorg (Lokalis Rapportage eerste half jaar 2018, p. 16-17; interview met Jeanine ten Haaf, 10/10/19). Het doel is om 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 wijkallianties richten zich niet alleen op sociaal-medische problematiek, maar ook veiligheid en het aanpakken van jeugdcriminaliteit. De Versnelling Overvecht is ontwikkeld vanuit Lokalis in samenwerking het Jongerenwerk Utrecht (JoU), de sociaal makelaars, de politie en de vrouwenorganisatie Al Amal. Doel van dit project is preventie en vroeg-signalering 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).

2.3 Resumé: de gemeenschappelijke kenmerken van deze innovaties

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 jeugdhulp, gericht op het beter op elkaar afstemmen van generalistische basis ondersteuning en specialistische jeugdhulp en jeugdzorg, en op innovaties tussen het jeugd domein en aanpalende domeinen van maatschappelijke ondersteuning. Er is een grote mate van consistentie en coherentie tussen deze verschillende innovaties. 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 innovaties.

De keuze om de basis-generalistische jeugdhulp te beleggen bij één daarvoor opgerichte organisatie (Lokalis) heeft het 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 generalistische jeugdhulp 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, etc.). Daarmee is Lokalis feitelijk een specialist geworden in het leveren van generalistische jeugdhulp. De professionalisering hiervan vindt zijn weerslag in de ‘gezinswerker’. Cultivering van dit beroep uit zich in het voortdurend ontwikkelen, expliciteren en trainen van daarbij passende competenties en vaardigheden. Een belangrijk deel van ‘training’ vindt plaats door het bespreken van casuïstiek en het reflecteren op zich ontwikkelende ondersteuningspraktijken. De vorming van de Extr@teams 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. Interessant is dat dit maatwerk-denken 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 heeft daarmee haar toegevoegde waarde verloren, maar de andere arrangementen hebben waarschijnlijk een blijvende functie te vervullen in het Utrechtse model. Interessant is de rol van de ambtelijke voorzitters en/of trekkers van deze verschillende overleggen of arrangementen. Zij vervullen een belangrijke *liaison functie* met andere geledingen van de gemeente en aanpalende domeinen van ondersteuning.

Evenzo belangrijk is dat de deelnemers aan deze overleggen naar zover wij dat hebben kunnen vaststellen mandaat hebben van hun eigen organisatie of afdeling. Daarmee lijkt Utrecht ook te voldoen aan een belangrijke, maar door gemeenten vaak genegeerde zorgvuldigheidseis van de Jeugdwet en de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). In de tussentijdse 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 Awb omdat bijvoorbeeld niet duidelijk is welke specifieke deskundigheid door de gemeente is ingezet bij het bepalen van de jeugdhulp. *“Verder hanteren gemeenten, naar het oordeel van de rechter, soms een te beperkte uitleg van het begrip jeugdhulp of oordelen ze te snel dat de eigen kracht (het probleemoplossend vermogen) van ouders voldoende is. [...] Uit een aantal gepubliceerde uitspraken blijkt dat gemeenten nog niet altijd voldoende duidelijk maken welke specifieke deskundigheid is ingezet bij het bepalen van de benodigde jeugdhulpvoorziening (art. 2.14 lid 2 Jw jo. art. 2.1. Besluit Jw). Er moet blijken ‘welke deskundige, met welke expertise, welk advies in een concrete zaak heeft gegeven’. Heeft een gemeente twijfels of de huidige vorm van hulp die wordt ingezet passend is, dan moet de gemeente deskundigenadvies inwinnen. Een gemeente kan bovendien niet zomaar voorbij gaan aan het oordeel van een deskundige.”* (ZonMw, Tussentijdse Evaluatie Jeugdwet, p.44). De in Utrecht gecreëerde arrangementen lijken een belangrijke functie te vervullen in deze zorgvuldigheidseisen van de jeugdwet en de algemene wet bestuursrecht. We komen hier op terug.

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 Extr@teams vervullen een belangrijke functie in ‘normalisering’ en ‘de-medicalisering’ en versterken in die zin ook het werk van de buurtteams. Belangrijk daarbij is ook dat er goed zicht lijkt te zijn op de specifieke wijk gebonden problematiek. Ook de wijk gebonden CDOs en de wijkallianties dragen hieraan bij.

3. Knelpunten en verbetermogelijkheden

In ons verkennend onderzoek zijn we ook een aantal zaken tegengekomen waar volgens ons nog een verbeteringslag kan worden gemaakt.

3.1 Het gezinsplan en het registratiesysteem

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 ingewikkeld en is het niet eenvoudig te interpreteren omdat het verschillende doelen tracht te combineren. Het plan leest als een combinatie van gereconstrueerd narratief, ontwikkelingsdoelen en afspraken tussen gezin en gezinswerker. Er worden veel schalen gebruikt om scores te duiden, die periodiek opnieuw worden gegeven aan situaties, maar waarvan de prioriteit niet altijd duidelijk is en die uiteindelijk ook verwarrend zijn. Het grote aantal schaalvragen leidt tot veel subjectieve beoordelingen van verschillende aspecten van de situatie en/of problematiek waardoor het relatieve gewicht van die verschillende oordelen vervaagt. Niet alle gezinswerkers van Lokalis gebruiken het plan dan ook op een wijze waarop ze dat geacht worden te doen. Zo ontbreken

er soms doelen of blijft het onduidelijk tot welke beslissingen en acties gestelde doelen hebben geleid en welke overwegingen daarachter schuil gaan. De gezinswerkers die wij gesproken hebben vonden het gezinsplan lang niet altijd voldoende bruikbaar voor het doel waartoe ze dienen. Met name de scoreschalen die cliënten moeten invullen worden niet altijd als bruikbaar ervaren. De vele schaalvragen worden lang niet altijd goed begrepen of leiden tot sociaal wenselijke antwoorden (Interviews met Rianne Ruiter en Kim ter Beke, 25/3/19; Rianne Ruiter 5/7/19; Ruud Ilbrink, 5/7/19).

Het gezinsplan dient meerdere doelen. In de visie van Lokalis is het gezinsplan primair bedoeld als middel om de samenwerking tussen gezinswerker en het gezin te beschrijven. De doelen die er in worden opgeschreven moeten echt de doelen van het gezin zelf zijn. Daarnaast zou het plan ook ruimte moeten bieden om de samenwerking met andere hulpverleners te beschrijven. Bovendien dient het plan de ontwikkeling door de tijd heen te laten zien. Door deze verschillende functies of doelen dreigt het plan echter onoverzichtelijk te worden (interview met Rianne Ruiter, 5/7/19: 1). Het gezinsplan lijkt ook minder geschikt te zijn om beschikkingsaanvragen te ondersteunen. De PGB commissie stuurt ingestuurde gezinsplannen regelmatig terug met het verzoek om afwegingen die tot een verzoek hebben geleid nader toe te lichten (interview met Rianne Ruiter, 25/3/19: 6).

In het gezinsplan biedt ook ruimte om de verschillende 'afwegingen' van betrokken hulpverleners bij het cliënt te laten zien. Feitelijk is dit het meest spannende onderdeel van het gezinsplan omdat uiteenlopende visies en oordelen hier bij elkaar komen. Bijvoorbeeld dat hulpverleners zich wel degelijk zorgen maken over een specifieke situatie, ondanks de hoge scores die cliënten zelf geven aan hun situatie, of het blijkt dat verschillende hulpverleners een situatie anders beoordelen. Het is bedoeld als hulpmiddel tot het goede gesprek te komen, maar ook één van de meest spannende elementen van het gezinsplan. Naast het gezinsplan maken gezinswerkers daarom ook gebruik van contactjournaals, welke net als de gezinsplannen in principe ook gelezen worden door de cliënt. Maar anders dan bij de gezinsplannen kan dit alleen wanneer daar specifiek naar wordt gevraagd. Omdat cliënten dat vaak niet doen is het contactjournaal voor de gezinswerkers ook een plek waar ze hun zorgen over de cliënt kunnen delen met collega's. Het gezinsplan is echter vooral bedoeld om conclusies te verzamelen en te delen met elkaar, en minder geschikt om bijvoorbeeld het aantal contactmomenten te documenteren. In de praktijk blijkt daarom dat gezinswerkers, wanneer het echt spannend wordt en zij behoefte hebben om zich bijvoorbeeld tuchtrechtelijk 'in te dekken' terugvallen op de contactjournaals. Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuw registratiesysteem dat hierin verbetering moet brengen en waarin ook de contact journaals worden opgenomen zodat deze direct zichtbaar zijn voor de cliënt (interview met Rianne Ruiter, 5/7/19).

Op dit moment wordt er door de Hogeschool Utrecht 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 (Interview met Rianne Ruiter 25/3/19: 18). In de visie van Lokalis zou het aantal schaalvragen kunnen afnemen en zou het gezinsplan in principe de bron moeten zijn waaraan het effect van ondersteuning kan worden afgemeten. Een goede registratie van samenwerkingsafspraken met de cliënt zou inzichtelijk moeten maken waarop en wanneer meer intensieve ondersteuning van het buurtteam vereist is en wat dit uiteindelijk oplevert. Daarmee zou het gezinsplan ook waardevolle

gegevens kunnen opleveren voor de gemeente en kan het dienen als instrument in de verantwoording (interview met Rianne Ruiter, 5/7/19: 3). Daarnaast 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. In het KTSD wordt de caseload per gezinswerker geregistreerd, worden de gezinsplannen aangemaakt en worden de verwijzingen opgenomen. Het blijkt moeilijk te zijn om tot een beter registratiesysteem te komen. 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 (interview met Rianne Ruiter 5/7/19: 4). De contactjournals zullen ook direct worden opgenomen in het nieuwe registratiesysteem en vanaf 1 januari 2020 direct toegankelijk moeten zijn voor de cliënten (interview met Rianne Ruiter, 5/7/19: 5).

3.2 Knelpunten in de maatwerktafels en het City Deal Overleg

De grootste uitdaging bij de maatwerktafels en het CDO is dat er nog teveel casussen worden doorverwezen die eigenlijk door de gezinswerkers zelf zouden moeten kunnen worden opgelost (interviews met Rianne Ruiter, 25/3/19, 5/7/19: 11-12). Een ander probleem hangt samen met hetgeen we hierboven hebben geschreven over de informatie- en registratiesystemen. In de bijeenkomsten die wij observeerden (de CPA, de maatwerktafels en het CDO) bleek dat er veel verhelderingsvragen waren over de feitelijke situatie van een ingebrachte casus. Veelvuldig werd met elkaar gesproken over de vraag of er wel voldoende informatie beschikbaar was of hoe die informatie het meest effectief en doelmatig zou kunnen worden aangeleverd. Deelnemers aan deze overleggen verschilden van mening hoe die informatie dan zou moeten worden aangeleverd. Sommigen waren van mening dat het gezinsplan nuttig zou kunnen zijn, maar anderen twijfelden daaraan vanwege de omvang van het gezinsplan en vanwege hierboven besproken overwegingen. De samenstelling van de maatwerktafel is een ander punt van discussie. Het was niet altijd duidelijk wie met welke reden aanwezig was, en ook waarom er anderen ontbraken. In één Maatwerktafel ontbrak bijvoorbeeld een medewerker van SAVE, ondanks een recente suïcide dreiging van de cliënt.

Het gevolg is dat er lang niet altijd tot een duidelijk plan van aanpak kan worden besloten en dat er ook geen gemeenschappelijke monitoring plaatsvindt. Gebrekkige informatie leidt ook tot uitstel van beslissingen. Bij de twee maatwerktafels die wij observeerden was er in het ene geval sprake van nader overleg met de specialistische jeugdzorg aanbieder en in het andere geval leek de casus zich bij uitstek te lenen voor een CDO maar was deze daar om onbekende redenen eerder vastgelopen. Vanuit SAVE wordt ook opgemerkt dat de maatwerktafels op deze manier veel tijd en voorbereiding kosten die lang niet altijd effectief en doelmatig uitpakken (interview met Floor Roks, 13/9/19: 15).

Met name de analyse en monitoring van binnen de maatwerktafels ingebrachte casussen zou meer systematisch zou kunnen gebeuren. Niet alleen om daarmee de specifieke casus en voortgang daarin te kunnen blijven volgen, maar ook om op systemisch niveau te kunnen leren van de maatwerktafels. Bij het CDO lijkt er sprake te zijn van een meer systematische monitoring van casussen. 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. De verschillende ronde tafelarrangementen worden vooral gebruikt om over systemische en structurele aspecten te overleggen, zoals ontbrekende specialistische jeugdzorg, het realiseren van betere relaties tussen buurtteams en gemeentelijke diensten en ketenpartners, of de decentralisatie van diensten naar wijkniveau.

3.3 Integraal samenwerken in de Veiligheidsketen

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.

Het blijkt ingewikkeld te zijn om de gezamenlijke maatwerk aanpak ook in een integrale veiligheidsketen te realiseren. Integraal samenwerken in de veiligheidsketen met de ketenpartners 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 (interview met Rianne Ruiten, 5/7/19: 11). De werkdruk bij 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 4 tot 7 weken, maar gezinswerkers van Lokalis hebben vaak behoefte aan langere begeleiding vanuit SAVE (interview met Floor Roks, 13/9/19: 4). 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 en monitorende rol. Ook met Veilig Thuis doen zich overigens dergelijke taak- en roldiscussies voor. De zaken die SAVE krijgt van Veilig Thuis krijgen altijd prioriteit maar het is lang niet altijd duidelijk wie nu precies aan zet zou moeten zijn in een specifieke casus (interview met Floor Roks, 13/9/19: 12).

Vanuit de specifieke opdracht en verantwoordelijkheid lijken de veiligheidsketen en de jeugdhulpketen (in het vrijwillig kader) uit te nodigen tot verschillende visies op het professionele werk. Waar vanuit Lokalis en de gemeente veel belang wordt gehecht aan maatwerk wordt er vanuit de veiligheidsketen juist veel belang gehecht aan methodisch werken. Het is ingewikkeld om maatwerk verankerd te krijgen binnen de veiligheidsketen en omgekeerd, om het accent op maatwerk in de buurtteams te verenigen met methodisch werken. In de visie van SAVE wordt er binnen Lokalis te weinig methodisch gewerkt. Vaak worden er casussen aangemeld waarbij het onduidelijk is: wat er nu precies gedaan is, welke doelen zijn gesteld en welke interventies daartoe zijn ingezet. De manier van werken is ook wezenlijk anders. Bij SAVE werken de casusmedewerkers onder een gedragswetenschapper die meedenkt over de te kiezen aanpak. (interview met Floor Roks, 13/9/19: 5). Het gemis aan methodisch werken bij Lokalis vanuit SAVE blijkt wel uit het feit dat bij SAVE het idee bestaat dat er door gezinswerkers nauwelijks iets wordt opgeschreven en dat er geen plan bestaat (interview met Floor Roks, 13/9/19: 5-7). Dat er een gezinsplan is dat door gezinswerkers van Lokalis wordt gebruikt is in ieder geval niet algemeen bekend binnen SAVE.

Een vergelijking van de door SAVE gebruikte format en dat van Lokalis laat overigens interessante en betekenisvolle verschillen zien. Het SAVE plan wordt 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 non-observatie. De enige score die expliciet beargumenteerd gegeven moet worden in het plan van SAVE is voor de veiligheid van het kind. 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 (interview met Floor Roks, 13/9/19: 9-10). 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 (interview met Floor Roks, 13/9/19: 12). Een belangrijk verschil is dat het door SAVE gebruikte format gestructureerd wordt door zogenaamde kernbesluiten en daaraan ten grondslag liggende motivaties. De noodzaak om zich te kunnen verantwoorden over genomen besluiten richting bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderrechter noodzaakt tot het expliciteren van besluiten.

3.4 Resumé: gemeenschappelijke kenmerken van de knelpunten

Er zijn een aantal gemeenschappelijke kenmerken van de hierboven genoemde knelpunten. Allereerst lijkt de registratie en monitoring nog te weinig systematisch te gebeuren. Dat geldt niet alleen voor casuïstiek binnen de buurtteams, maar ook voor de maatwerktafels. Een meer systematische registratie en goede verslaglegging in het gezinsplan en in contactjournaals is een voorwaarde voor wat hij hierboven diagnostische monitoring hebben genoemd. Diagnostische monitoring is een voorwaarde om meer systematisch te kunnen leren van casuïstiek, zowel op het niveau van de individuele casus zelf als van de meer systemische condities. 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. Het blijkt ingewikkeld te zijn om de meervoudige doelen die aan het gezinsplan gesteld worden met elkaar te verenigen. Wat dat betreft zou het interessant zijn om het gezinsplan van Lokalis te vergelijken met het ondersteuningsplan van SAVE. Al was het alleen maar om de interoperabiliteit van beide plannen te vergroten. Het structureren van het gezinsplan aan de hand van kernbesluiten hoeft maatwerk niet in de weg te staan en maakt het mogelijk om meer expliciet te kunnen leren van de gezinsplannen. De maatwerktafels zijn nog lang niet altijd effectief. De samenstelling van de maatwerktafels hangt te veel af van de toevallige bereidheid en beschikbaarheid van deelnemers.

4. Conclusies en aanbevelingen

We hebben het afgelopen half jaar een fascinerende zoektocht (een expeditie) mogen doen in het Utrechtse jeugdstelsel. We hebben veel gezien, gehoord en geleerd en tegelijkertijd realiseren we ons dat we waarschijnlijk meer niet dan wel hebben gezien. Dat is ook de belangrijkste kanttekening bij de conclusies die wij hier willen delen. Na deze conclusies volgen een aantal aanbevelingen, waarvoor uiteraard dezelfde kanttekening geldt. Vervolgens nemen we de ruimte om nader te reflecteren op de vraag hoe diagnostische monitoring kan bijdragen aan continue leren en verbeteren en verantwoording. We sluiten af met een beschouwing over Quality Service Reviews als methodiek voor diagnostische monitoring. Niet omdat we 'onze' methodiek willen opdringen, maar omdat we denken dat dit helpt om meer methodisch na te denken over hoe diagnostische monitoring kan worden georganiseerd. We vertrouwen er op dat er voldoende ruimte is om deze te bespreken. Dat vertrouwen is gebaseerd op het feit dat wij de bij de jeugdhulp en het sociaal domein betrokken mensen in Utrecht (en de organisaties waarin zij werken) hebben leren kennen als open en

ontvankelijk voor reflectie op hun praktijken en zichzelf. Die reflexieve houding is van onschatbare waarde en heeft Utrecht reeds veel gebracht.

4.1 Conclusies

Het Utrechtse jeugdstelsel is in de afgelopen vijf jaar op een consistente en coherente wijze doorontwikkeld. Door de basis-generalistische jeugdhulp 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 professional. Opeenvolgende institutionele innovaties hebben elkaar vervolgens versterkt en hebben bijgedragen aan het operationaliseren van de leidende principes die destijds zijn geformuleerd.

In hoofdstuk twee hebben we de belangrijkste arrangementen besproken die in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en die – op de Commissie Passend Alternatief na – waarschijnlijk de basis vormen voor een duurzame infrastructuur in Utrechtse sociale jeugddomein. De vorming van de Extr@teams is een volgende belangrijke stap in deze transformatie die logisch volgt uit voorafgaande keuzen. De wijkallianties complementeren deze organisatorische ontwikkelingen op het niveau van kernpartners. Het City Deal Overleg heeft waarschijnlijk een blijvende functie om jeugdhulp te verbinden met aanpalende maatschappelijke domeinen. Ook wanneer maatwerk steeds meer onderdeel wordt van normale werkprocessen en routines (denk daarbij aan de maatwerkroute), blijft het bespreken van meervoudige problematiek aan de hand van concrete casuïstiek zinvol. De voortdurende explicitering en cultivering van professionele competenties en vaardigheden blijft nodig, al was het alleen maar vanwege het grote personeelsverloop en de voortdurende instroom van nieuwe medewerkers.

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 naar de basisfuncties van de gemeentelijke lokale teams voor de toegang tot hulp, een vijftal voorwaarden voor effectieve lokale jeugdhulpteams geformuleerd. Allereerst dient er voldoende inhoudelijke (specialistische) expertise aan de voorkant beschikbaar te zijn. Met de professionalisering van de gezinswerker en vooral door de vorming van de Extr@teams wordt hier in Utrecht invulling aan gegeven. Ten tweede dient een lokaal team de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk te reflecteren. We hebben gezien dat hier in Utrecht goed over wordt nagedacht. De buurtteams en de Extr@teams, maar ook de wijkallianties en de wijkgebonden City Deal Overleggen, zijn afgestemd op de specifieke problematiek van de wijk waarin ze werken. Ten derde dient lokaal team ook zelf (kortdurende) ondersteuning te leveren. Dit gebeurt volop in de Utrechtse teams. De buurtteams lijken ook steeds beter in staat om kortdurende ondersteuning te leveren. Waar nodig doen ze dat in samenwerking met de Extr@teams, gebruikmakend van de maatwerkroute, de maatwerktafels en de CDOs. Ten vierde wordt in de brief van de ministers gesteld dat een goede visie keuzes afdwingt en uitlegbaar maakt naar alle betrokkenen. We hebben gezien dat er in Utrecht nadrukkelijk vanuit leidende principes wordt gewerkt in alle geledingen van het sociaal domein. Zo worden normalisering, de-medicalisering en maatwerk steeds meer onderdeel van het ‘normale’ werkproces. De praktijk van Leidsche Rijn waarin het buurtteam en het Extr@team gezamenlijk werken aan ‘normalisering’ is een mooi voorbeeld hiervan. Tot slot wordt in de brief gesteld dat samenwerking in het sociaal domein bemoeilijkt wordt door een sterk wisselend aanbiedersveld. De keuze om Lokalis

verantwoordelijk te maken voor de lokale buurtteams en de recente aanbesteding voor de Extr@teams laten zien dat samenwerking inderdaad makkelijker wordt wanneer er zich duurzame relaties kunnen ontwikkelen tussen de basis-generalistische jeugdhulp, de specialistische jeugdzorg, de overige kernpartners en de gemeente. Door elkaar voortdurend te ontmoeten in arrangementen die onderdeel uitmaken van het normale werkproces wordt samenwerking alleen maar makkelijker. De verschillende liaisonfuncties zijn daarin cruciale verbindingsschakels.

In de brief van de ministers worden vervolgens een vijftal basisfuncties voor lokale teams gedefinieerd: veilige leefomgeving; tijdig signaleren van vraag; vindbare en toegankelijke hulp; handelen met een brede blik; leren en verbeteren. Een aantal van die basisfuncties zijn, voor zover wij dat hebben kunnen vaststellen, al goed geborgd in Utrecht. De 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 hebben. De wijkallianties bieden een goed platform om samen met de kernpartners te investeren in preventie. De buurtteams zijn voor zover wij dat hebben kunnen vaststellen goed vindbaar, bieden toegankelijke hulp, en werken met een brede blik. In de Extr@teams lijkt sprake te zijn van een zelfde brede blik.

Er wordt in het Utrechtse stelsel veel verbeterd en geleerd met elkaar. Maar het is ook op dit punt dat we een aantal observaties hebben gedaan die we graag willen delen omdat ze volgens ons nadere aandacht vragen. We formuleren daartoe een aantal aanbevelingen.

4.2 Aanbevelingen

We zijn in ons onderzoek op zoek geweest naar de mechanismen voor continu leren en verbeteren in een zich ontwikkelend en transformerend lokaal systeem. Dit leren van casuïstiek en zich ontwikkelende praktijken hebben wij diagnostische monitoring genoemd. Een effectieve diagnostische monitoring van casuïstiek staat of valt met een goede registratie en verslaglegging van casuïstiek in het gezinsplan en de contactjournaals, een voortdurende actualisering daarvan, en het systematisch monitoren van de voortgang. We hebben hierboven de redenering gevolgd dat voor het continue leren en verbeteren (zie de eerder genoemde brief van de ministers) inzichten moeten worden verzameld over het handelen en over beslissingen die daaruit volgen. Onze aanbevelingen zijn erop gericht om hier meer discipline en systematiek in aan te brengen zodat het gezinsplan en de in verschillende overleg- en samenwerkingsarrangementen ingebrachte casussen ook een basis bieden voor het kwalitatief monitoren en evalueren van de jeugdhulp in Utrecht en de verantwoording daarover.

De basis voor het verzamelen van die inzichten en beslissingen wordt gevormd door het gezinsplan en de contactjournaals. Deze dienen gedeeld te worden met elkaar zodat er lessen uitgetrokken kunnen worden. Het gezinsplan en de contactjournaals en het nieuwe registratiesysteem zijn nog volop in ontwikkeling. Wij denken dat de vele schaalvragen die nu in het gezinsplan staan het zicht ontnemen op de ontwikkeldoelen waaraan cliënten en betrokken professionals zich committeren, de acties waartoe zij daartoe besluiten, en op het effect van deze interventies door de tijd.

1. Breng het gezinsplan terug tot waar het in essentie voor is bedoeld, namelijk de verslaglegging van door alle betrokken partijen gedeelde ontwikkeldoelen, daartoe te ondernemen acties, de beslissingen hierover, en de effecten hiervan door de tijd op de ontwikkeling van kind en gezin.

Door de vele schaalvragen zijn beslissingen en acties niet goed navolgbaar in argumentatie en daarachter schuilende overwegingen. Hierboven hebben we het gezinsplan van Lokalis vergeleken met het door SAVE gebruikte ondersteuningsplan. Een belangrijk verschil is dat het SAVE-plan gestructureerd wordt aan de hand van zogenaamde kernbesluiten. Dat daagt de bij het kind en gezin betrokken partijen uit tot een expliciete argumentatie van beslissingen en te ondernemen acties. Deze expliciete argumentatie dient twee doelen: (1) het faciliteert het leren van casuïstiek, immers, om te kunnen leren moet je het begrijpen; en (2) het biedt een basis voor verantwoording over genomen beslissingen richting derden.

2. Onderzoek samen met SAVE of het gezinsplan van Lokalis op een zelfde wijze gestructureerd kan worden rondom kernbesluiten zodat het gezinsplan een basis biedt voor leren en verantwoording.

De meer expliciete argumentatie van kernbesluiten in het SAVE-plan faciliteert niet alleen het leren van casuïstiek en een betere verantwoording over genomen beslissingen richting derden maar ook het versterken van de verbindingen tussen het vrijwillig kader en de veiligheidsketen. Hoewel we de veiligheidsketen niet uitvoerig hebben kunnen onderzoeken, hebben we signalen dat er met name in de verbinding tussen het vrijwillig kader en de veiligheidsketen nog het een en ander kan worden verbeterd. Hier ligt een spanningsveld tussen het op 'normalisering' en 'maatwerk' georiënteerde ondersteuningswerk van de buurtteams en de meer methodische werkwijze van SAVE op veiligheid en risico-signalering. 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 SAVE en de buurtteams. Het vergroten van de interoperabiliteit van de ondersteuningsplannen zou daaraan bij kunnen dragen. Ook zou SAVE meer meegenomen kunnen worden in de maatwerkroute en de maatwerktafels.

3. Onderzoek samen met SAVE hoe de samenwerking tussen buurtteams en SAVE-teams kan worden versterkt. Het gezamenlijk onderzoeken hoe de interoperabiliteit van beide ondersteuningsplannen verbeterd zou kunnen worden zou een ingang kunnen zijn om met SAVE te onderzoeken hoe maatwerk en methodisch werken in het vrijwillig kader en de veiligheidsketen samen kunnen gaan.

Door het gezinsplan rondom kernbesluiten te structureren biedt het naar verwachting ook een meer bruikbaar dossier voor multidisciplinaire overlegarrangementen als bijvoorbeeld de Maatwerktafel of het City Deal overleg. We denken dat de Maatwerktafel en de Maatwerkroute baat hebben bij een meer systematische - periodiek uit te voeren - analyse en monitoring van ingebrachte casussen. Dit dient twee doelen. Allereerst kunnen individuele casussen zo beter worden gevolgd en gemonitord. Ten tweede faciliteert het ook een meer expliciete reflectie op systemische condities en knelpunten in het Utrechtse jeugdstelsel en aanpalende domeinen van maatschappelijke ondersteuning. De wijze waarop er binnen het City Deal Overleg wordt bijgehouden welke casussen door wie worden ingebracht en tot welke oplossingen het CDO vervolgens heeft geleid, kan hier als voorbeeld dienen.

4. Monitor de in de maatwerktafels en maatwerkroute ingebrachte casuïstiek meer systematisch. Zo kan de effectiviteit van de maatwerktafels en de maatwerkroute worden vergroot en kan geleerd worden van interventies en combinaties van interventies (of werkzame bestanddelen daarvan) en van faciliterende of knellende systemische condities.

Door de hiermee verkregen kwalitatieve data en informatie vervolgens te combineren met de door de gemeente Utrecht verzamelde kwantitatieve data van trends en ondersteuningstrajecten, ontstaat er een rijk inzicht in 'wat werkt' en 'wat niet of minder goed werkt' in de Utrechtse jeugdhulp. Deze

informatie is niet alleen nodig om continue te kunnen leren en te verbeteren maar ook om verantwoording af te leggen naar 'derden'.

4.3 Diagnostische monitoring als basis voor leren en verantwoorden

Diagnostische monitoring biedt niet alleen een methode voor het continue leren en verbeteren in het lokale sociale domein maar kan ook een bijdrage leveren aan een betere verantwoording daarover.

Dit sluit aan op de aanbevelingen van de Raad van State in haar vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein (Raad van State, 2016). De Raad van State merkt 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: 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. Het ontbreken van een deugdelijke verklaring en onderbouwing kan leiden tot rechterlijke procedures. In een belangrijke uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) worden deze zorgvuldigheids- en motiveringseisen nader gespecificeerd (CRvB, 1 mei 2017; zie ook: ZonMw, 2018: 45). Omdat er voor het beoordelen van een specifieke hulp- of ondersteuningsvraag specifieke (professionele) deskundigheid nodig is moet de gemeente kunnen motiveren welke specifieke 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. De gemeente kan niet zomaar voorbij gaan aan het oordeel van de deskundige (ZonMw, 2018: 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. We hebben hierboven geconstateerd dat de gemeente Utrecht de inzet van deskundige expertise op een goede wijze heeft georganiseerd.

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. Het stappenplan dat de CRvB formuleert is feitelijk het ondersteunings- of gezinsplan. Gemeenten moeten allereerst de hulpvraag vaststellen, vervolgens bepalen of er sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen of psychische problemen/stoornissen, daarna beoordelen welke hulp (aard en omvang) nodig is, en vervolgens onderzoeken of ouders (met behulp van het sociale netwerk) zelf de hulp of ondersteuning kunnen bieden. Het 'lokale' team (b.v. het buurtteam, eventueel met inzet van het Extr@team) moet in het kader van besluitvorming verder voldoende informatie inwinnen en de jeugdigen spreken of observeren. Het 'stappenplan' dat de CRvB vraagt is feitelijk het gezinsplan. Het gezinsplan heeft dus een cruciale functie in het voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen die gesteld worden 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, daartoe te ondernemen acties, de beslissingen hierover, en de effecten hiervan door de tijd op de ontwikkeling van kind en gezin, het dient ook als één van de belangrijkste verantwoordingsdocumenten richting de bestuursrechter.

Het goede nieuws is dat een goed opgesteld en voortdurend geactualiseerd gezinsplan deze functies prima kan verenigen en dat het kunnen voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen van de bestuursrechter geen extra werk hoeft te betekenen. Het structureren van het gezinsplan aan de hand van kernbesluiten is wel een belangrijke vereiste voor een deugdelijke verklaring en onderbouwing

van genomen beslissingen en daarachter schuilende overwegingen. Immers, kernbesluiten dagen uit tot het formuleren van premissen en “*want–dus*” formuleringen. Een meer systematische monitoring biedt vervolgens een verdere onderbouwing van keuzes en beslissingen in ondersteuningstrajecten die nodig is voor een adequate verantwoording hierover richting de bestuursrechter, maar ook richting bijvoorbeeld de gemeenteraad of een cliëntenraad. Zo faciliteert diagnostische monitoring niet alleen het continue leren van individuele casuïstiek en systemische condities, maar ook de verantwoording daarover. We vatten hieronder de meervoudige doelen van diagnostische monitoring nog eens samen:

- Het expliciteren van besluitvormingsprocessen zodat mogelijkheden voor verbeteringen en innovaties kunnen worden geïdentificeerd en gegeneraliseerd;
- Het ondersteunen van professionals in het verdere professionaliseringsproces van de teams en ketenpartners;
- Het identificeren en duiden van systematische verschillen tussen teams en het bespreekbaar maken van die verschillen zodat goede en minder goede praktijken kunnen worden geïdentificeerd;
- Het verduidelijken (duiden) van regels en richtlijnen wanneer er verwarring bestaat over deze regels of het aanpassen hiervan wanneer deze niet passen binnen bestaande – goede – praktijken.
- Het expliciteren van argumenten in besluitvormingsprocessen zodat iedere betrokken partij zich over beslissingen kan verantwoorden wanneer dit wordt gevraagd (door de gemeenteraad, het tuchtcollege, de cliëntenraad, de bestuursrechter, etc.).

Om diagnostische monitoring meer concreet 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 casussen in de buurtteams en de Extr@teams, de maatwerkroute of de maatwerktafels. Het kan ook worden toegepast op casussen besproken in de City Deal overleggen. Een eerste aanzet tot zo’n methodiek zou er als volgt uit kunnen zien:

1. Multidisciplinaire teams maken een ondersteuningsplan voor kinderen en hun gezin, waarbij het kind en het gezin zoveel als mogelijke worden betrokken, alsmede de experts en deskundigen die nodig zijn voor een goed plan en een goede behandeling en herzien dit plan wanneer er zich nieuwe informatie aandient;
2. Ieder kwartaal worden een aantal representatieve dossiers van de cliënten die op dat moment onder behandeling zijn beoordeeld door een team van ten minste twee personen, waarvan één werkzaam binnen dezelfde organisatie (van een ander team of de centrale organisatie) en één van buiten de organisatie (bijvoorbeeld een deskundige van het Extr@team);
3. Deze review-teams zijn getraind in het doen van een goede review. De kunst van een goede review is om buiten de sfeer van veroordeling en afrekening te blijven. De review moet uitnodigen tot reflectie en gericht zijn op ‘leren’ in plaats van afrekenen;
4. Het doel van deze collegiale peerreview is om het besluitvormingsproces te reconstrueren, daarbij gebruik makend van alle beschikbare informatie en interviews met bij de casus betrokken professionals, om na te gaan of het ondersteuningsplan afdoende was gemotiveerd, uitgevoerd zoals bedoeld, en aangepast en herzien wanneer nieuwe informatie beschikbaar kwam;
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.

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 van deze QSRs zouden dan vervolgens de basis kunnen vormen voor een kwaliteitsjaarverslag van Lokalis, de Extr@teams en de gemeente Utrecht. Dit jaarverslag zou als verantwoordingsdocument kunnen worden gebruikt richting de Raad.

4.4 Tot slot ...

Hiermee zijn we aan het eind gekomen van onze expeditie 'sociaal domein' in de gemeente Utrecht. We hebben veel gezien en geleerd en hopen dat onze reflecties op hun beurt een bijdrage kunnen leveren aan de verdere verbetering van het Utrechtse jeugdstelsel. 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. En dan als – voorlopig – allerlaatste opmerking nog deze. De jeugdhulp in Nederland bevindt zich in een kritieke transformatie. Er gaat veel nog niet goed. De inhoudelijke transformatie van de ondersteuning en zorg kan niet zonder een institutionele transformatie. Die nieuwe instituties zullen geen tijdelijke stutpalen zijn, maar blijvende infrastructuren waarlangs professionals en ambtenaren elkaar kunnen blijven ontmoeten om problemen op te lossen, om doorbraak te bereiken in stagnerende casussen en om te de-escaleren waar dat kan en te escaleren waar dat nodig is. 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.
- Transitie Autoriteit Jeugd (2018) 'Tussen droom en daad, op weg naar een volwassen jeugdstelsel'. vierde jaarlijkse rapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd. 28 maart 2018. <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/transitie-autoriteit-jeugd-publiceert-vierde-jaarrapportage>
- ZonMw (2018) *Eerste evaluatie Jeugdwet*. Den Haag: januari 2018

Bijlage 1: Duaal besturingsmodel in de Utrechtse jeugdhulp.

