

STUREN **OP** INNOVATIE

Actieonderzoek naar de toekomst van de jeugdbescherming

**HET INSTITUUT VOOR
PUBLIEKE WAARDEN**

D.T.A. Bos
S. Klokman
A.J. Kruijer
H. Kruijer

29-07-2025

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
Inleiding en hypothesen	4
De Doorbraakmethode®	4
Onderzoek activiteiten	5
Hypothesen	5
Casus 1: Aanpak veiligheidscasuïstiek in Zwolle	7
Naar een nieuwe ethiek voor de jeugdzorg	7
Wat hebben we onderzocht in Zwolle?	7
Collectieve aanpak van veiligheidscasuïstiek	7
Aanleiding voor actieonderzoek	8
Wat zijn de lessen?	10
Kunnen we een beetje onveiligheid toestaan?	12
Ander afwegingskader: Veiligheid en Ontwikkelingsperspectief en Bestaanszekerheid	12
Wat leren wij van onze hypothesen?	13
Vervolg	13
Casus 2: Gezinsbreed werken in Tilburg	14
Van het stapelen van indicaties naar een gezinsplan	14
Wat hebben we onderzocht in Tilburg?	16
Gezinsbrede aanpak al jarenlang op de agenda maar bureaucratisch moeilijk realiseerbaar	16
Wat zijn de lessen?	17
Waar veel professionals veel doen, maar weinig hulp geboden kan worden	17
Doorbraak Rachel: vanuit observeren in opvoeding naar aansluiten bij de behoefte	17
Lessen van Tilburg	18
Een gezin met meerdere problemen of een bestaanszekerheidsprobleem?	18
Wat voorkomen en besparen we met gezinsbreed werken?	19
Wat leren wij van onze hypothesen?	20
Van geschot met meerdere indicaties naar ontschot en doen wat nodig is	20
Vervolg: proces en overwegingen	22
Casus 3: Thuiszittende jongeren in Gouda	23
Hoe een permanente financieringsvraag tussen zorg en onderwijs resulteert een drukbezette bank thuis	23
Wat hebben we onderzocht in Gouda?	24
Vormgeven van een innovatieve aanpak rondom thuiszitters	24

Wat zijn de lessen in Gouda?	25
Combinatie onderwijs en zorg blijft lastig te organiseren	28
Wat leren wij van onze hypothesen?	29
Van indicatie en traject gestuurd naar outcome op kinderen met startkwalificaties zonder ambulante hulpverlening	29
Vervolg en waarde van onderwijs zorg aanpak	32
Casus 4: De versplintering van financiering in onderwijs en zorg in Nijmegen.....	33
Minder kinderen de brug over sturen: een collectieve en inclusieve aanpak	33
Wat hebben we onderzocht in Nijmegen?	34
Indicatievrije basisschool: om meer inclusief en collectief onderwijs aan te bieden	34
Wat zijn de lessen?	35
Lessen in Nijmegen	36
Hoe ontschotting van financiering kinderen binnen de schoolbanken houdt	37
Continuïteit is lastig te waarborgen	38
Wat leren wij van onze hypothesen?	39
Financiering maakt slimmer inzetten van specialistische hulp onmogelijk	39
Vervolg en waarde van ontschotting van middelen	40
Casus 5: Aanpak criminele LVB-jongeren Nijkerk.....	42
De zoektocht van jongeren om gewoon geld te verdienen en erbij te willen horen	42
Wat hebben we onderzocht in Nijkerk?	43
Collectieve aanpak van LVB-jongeren zonder perspectief (op de criminaliteit na).....	43
Wat zijn de lessen?	43
Criminele LVB-jongeren: pas laat zichtbaar risico, vroeg handelen is cruciaal	43
Lessen in Nijkerk.....	44
Draaideurjongeren: iedereen kent ze, maar maatwerk is lastig te realiseren	44
Baten van doorbraken.....	46
Besparingen voor de 18- en de 18+ doelgroep	46
Wat leren wij van onze hypothesen?	47
Vervolg: relevantie van aanpak	48
Conclusie	49

INLEIDING EN HYPOTHESEN

Voor u ligt het rapport dat we schreven op basis van onderzoek dat het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) de afgelopen anderhalf jaar (van juli 2023 tot december 2024) uitvoerde naar de toekomst van de jeugdbescherming. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het **Nationaal Programma Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming** van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

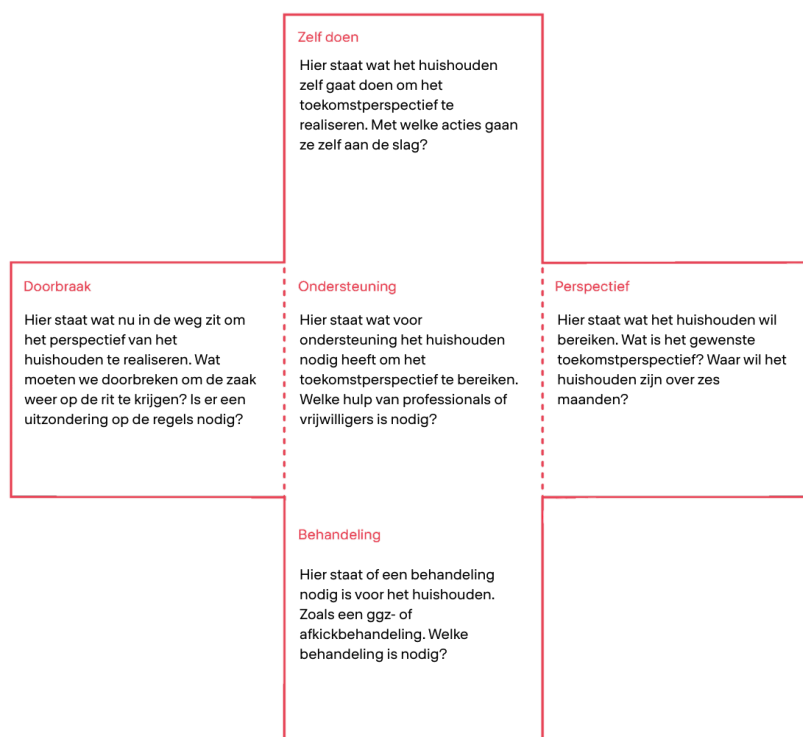
Het actieonderzoek vond plaats in vijf gemeenten: **Gouda, Nijkerk, Nijmegen, Tilburg en Zwolle**.

Samen met die gemeenten en partners uit de jeugdbeschermingsketen en onderwijs onderzochten we wat er nodig is om jeugdbescherming in de toekomst beter vorm te geven. Dat deden we met behulp van actieonderzoek. Daarmee bedoelen we dat we die toekomst voorleven om er vervolgens van te leren. We pakten 35 casussen op met de Doorbraakmethode en leerden daarvan over de toekomst van de jeugdzorg.

De Doorbraakmethode®

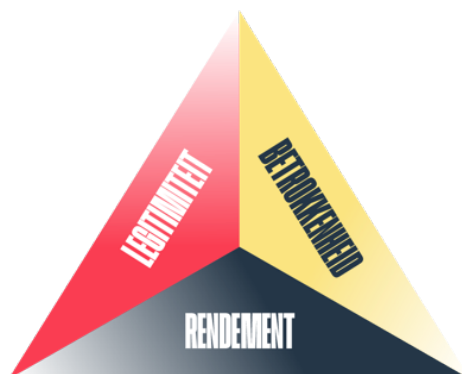
De Doorbraakmethode is ontstaan uit actieonderzoek in de praktijk van mensen met meerdere problemen. Dat waren niet alleen multi-probleemgezinnen, maar ook alleenstaande moeders, dak- en thuisloze jongeren, uitgeprocedeerde asielzoekers, jongeren met een chronische aandoening en psychiatrische patiënten. Wat zij gemeen hadden: hulp en ondersteuning waren niet optimaal geregeld, waardoor zij onvoldoende mee konden doen in de samenleving. Niet alleen hun eigen beperkingen speelden daarin een rol, maar ook beperkingen in het systeem. De doorbraakmethode helpt systeemproblemen te doorbreken met behulp van individuele maatwerkplannen. Dat werkt als volgt:

Een maatwerkplan bestaat uit een situatieschets, een concreet perspectief (ca. 6 maanden vooruit) en een uitgewerkt idee van wat nodig is. De crux is de Doorbraak: de eerste, voorwaardelijke stap richting dat perspectief. Die vraagt vaak om een uitzondering op een regel of werkroutine.



Maatwerkplan: (vnl.: perspectief, wat daarvoor nodig is en doorbraak)

We toetsen ieder plan met de Waardendriehoek: is het juridisch legitiem (Legitimiteit), draagt het bij aan autonomie en kwaliteit van leven (Betrokkenheid), en levert het maatschappelijk meer op dan het kost (Rendement)?



Waardendriehoek: met legitimiteit, betrokkenheid en rendement

In alle gevallen blijkt): de wet zit niet in de weg, de kwaliteit van leven verbetert, en de maatschappelijke kosten nemen af. Zo vertalen we doorbraken naar structurele lessen voor het stelsel.

Onderzoek activiteiten

Vanuit de Doorbraakmethode zijn we aan de slag gegaan in de gemeenten. We hebben in totaal 35 doorbraakplannen gemaakt. Deze doorbraken vormden de basis om in iedere gemeente (minimaal zes keer) te reflecteren systeem belemmeringen en ontwikkelmogelijkheden en kansen. We hebben zes keer landelijk gereflecteerd met alle betrokken gemeenten en het ministerie van VWS en J&V en maandelijks overleg gehad met de opdrachtgevers.

Per gemeente is er €50.000,00 maatwerkbudget begroot om doorbraken te realiseren en hiervan is in (totaal voor 5 gemeenten) €33.417,60 gebruikt.

Hypothesen

We vertrekken dit onderzoek vanuit aantal hypothesen die we hebben geformuleerd op basis van onze eerdere ervaringen met actieonderzoek in deze sector.

Het gaat om de volgende hypothesen:

- 1) De jeugdbeschermingsketen wil graag preventief werken en 'uithuisplaatsingen' voorkomen. Maar de keten is niet goed aangesloten op domeinen waar 'preventie' kan plaatsvinden:
 - a. Inkomen, schulden en armoede (bestaanszekerheid),
 - b. Wonen en huisvesting,
 - c. Onderwijs,
 - d. Volwassen GGZ
- 2) De manier waarop de jeugdbeschermingsketen wordt aangestuurd in termen van wetgeving, financiering, accountability en governance, maakt vernieuwing en verandering onmogelijk.
- 3) De jeugdzorg is verregaand geïndividualiseerd. Het kind staat centraal. Niet: de kinderen staan centraal. Preventie en individualisering gaan niet samen.
- 4) Voor toekomstscenario's is het dus van belang dat de keten anders wordt aangestuurd en beter aansluit op andere domeinen en dat er meer collectieve hulp- en dienstverlening wordt ontwikkeld.

Deze vier hypothesen zijn we in de steden gaan onderzoeken. Dat deden we:

- 1) In Zwolle door ons te richten veiligheid en het voorkomen van maatregelen
- 2) In Tilburg door te kijken naar een gezinsbrede aanpak
- 3) In Nijmegen door te kijken naar jeugdzorg op school
- 4) In Gouda door te kijken naar kinderen die thuiszitten omdat ze niet naar school kunnen
- 5) In Nijkerk door te kijken naar jongeren met een licht verstandelijke beperking die dreigen het criminele pad op te gaan

In dit rapport doen we verslag van onze bevindingen in het licht van de hierboven geformuleerde hypothesen.

Dit einddocument bevat:

- Een exemplarische casus per gemeente
- De onderzochte thema's in de 5 gemeenten
- De lessen die we hebben getrokken
- Inzichten in de geformuleerde hypothesen

CASUS 1: AANPAK VEILIGHEIDSCASUÏSTIEK IN ZWOLLE

Naar een nieuwe ethiek voor de jeugdzorg

Een onveilige situatie voor Mohammed

Mohammed (17) ziet het niet meer zitten en is weggelopen uit zijn gesloten setting. Hij is buitengewoon gefrustreerd en heeft geen vertrouwen meer in de hulpverlening. Dit is niet de eerste keer dat hij wegloopt. Hij heeft al zoveel professionals gezien in zijn leven. Niets lijkt de werken, maar steeds vaker krijgt hij de schuld van alles wat misgaat in zijn leven. Als hij wegloopt zwerft hij op straat of slaapt bij zijn ouders. Deze keer wil hij ook echt niet meer terug naar zijn ouders. Daar ontstaan toch altijd alleen maar problemen. Hij vindt een leeg schuurtje, met water en elektriciteit waar hij intrekt. Hij vertelt iedereen dat het van zijn oom is.

De hulpverlening maakt zich al jaren zorgen om Mohammed en zijn ouders. Ze lijken maar geen grip te krijgen op het gedrag van Mohammed. Ook nu weer niet en dat is verontrustend. Zo heeft zijn jeugdbeschermer enkel en alleen contact via Whatsapp en fysiek afspreken lukt niet. Mohammed is namelijk bang om weer in een gesloten setting te worden geplaatst. Daarnaast kan Mohammed niet meer bij zijn ouders wonen, omdat het contact niet goed verloopt en de band tussen hen verslechterd. Mohammeds ouders zijn erg bezorgd. Ze horen geruchten dat hij weleens 'pakketjes' bezorgd.

Het enige wat de jeugdbeschermer nog kan doen is Mohammed weer traceren en hem terug naar de gesloten setting brengen. Dit is inmiddels al vijf keer eerder gebeurd. Mohammed loopt weg, de jeugdbeschermer loopt erachter aan en brengt hem weer terug naar de gecertificeerde instelling. Zowel de jeugdbeschermer, de gecertificeerde instelling die op Mohammed moet toezien als alle begeleiding van het wijkteam zien ook dat de huidige maatregelen niet aanslaan. Verdere escalatie en de kans dat Mohammed delicten gaat plegen is groot. Mohammed staat namelijk al met één been in de criminaliteit.

Wat moeten ze doen? Hem nog een keer terugbrengen naar de GI? Hij is bijna 18 en volwassen. Dus dit kon wel eens de laatste keer zijn dat ze hem moeten terugbrengen. Of moeten ze wachten tot hij tegen de justitie lamp loopt? En dan kijken of ze hem in jeugddetentie vast kunnen houden? Het zijn allebei niet direct opties die Mohammeds leven er beter op maken.

Wat hebben we onderzocht in Zwolle?

Collectieve aanpak van veiligheids casuïstiek

De casus van Mohammed is exemplarisch voor jongeren met meerdere problemen waar de gemeente Zwolle een oplossing voor wil bieden.

De gemeente Zwolle is al 4 jaar bezig met het ontwikkelen van een andere aanpak die meer gericht is op de leefwereld van mensen 'van 0 tot 100 jaar' en sociaal domein breed. Daarbinnen richten ze zich ook op jeugdproblematiek in de brede zin van het woord. Het sociaal wijkteam maakt in deze aanpak samen met jeugdhulpaanbieders een brede analyse van de situatie in het huishouden. Vanuit die gezamenlijke analyse wordt vervolgens gericht geïnvesteerd in het versterken van bestaanszekerheid en als dat mogelijk is gebruik te maken van het informele netwerk om de gezinnen heen.

Aanleiding voor actieonderzoek

Binnen het brede spectrum van jeugdzorg, zijn casus waar veiligheidsproblematiek speelt extra uitdagend. In Zwolle deed het IPW daarom actieonderzoek naar veiligheidscasuïstiek in gezinnen en voor jongeren. Dit in samenwerking met de gemeente Zwolle, het sociaal wijkteam van Zwolle en veiligheidspartners Raad van Kinderbescherming, Jeugdbescherming Overijssel, William Schrikker Stichting, Veilig Thuis en Kadera.

De hoofdvraag van het actieonderzoek was om te verkennen hoe de samenwerking tussen het sociaal wijkteam en de regionale veiligheidspartners kan worden verbeterd. Op dit moment loopt in de gemeente de proeftuin 'Samenspel in de wijk' vanuit de Toekomstscenario's Kind- en gezinsbescherming. Daarin wordt geprobeerd om hulpvragen zoveel mogelijk op te lossen op zo'n manier dat het past bij het gewone leven. Dus in de eigen omgeving; thuis, op school of in de wijk. De werkwijze die Zwolle hiervoor inzet is het maken van een gezamenlijke analyse van casuïstiek met de sociale wijkteams en jeugdhulpaanbieders. Met een gezamenlijke analyse kunnen de deelnemende partijen het inschakelen van zwaardere jeugdhulp (bv. OTS of UHP) voorkomen. In dit actieonderzoek heeft het IPW met de deelnemende bovengenoemde partners de werkwijze uitgebreid voor casuïstiek met een veiligheidsissue, met het expliciete doel om met de veiligheidspartners deze werkwijze verder vorm te geven.

De veronderstelling is dat door te investeren in bestaanszekerheid en informele hulp ook het aantal veiligheidsmaatregelen in gezinnen verminderd kan worden. Binnen het actieonderzoek zijn 10 casussen afgerond met behulp van de Doorbraakmethode van het IPW. Dat is een manier om het perspectief van mensen zelf centraal te stellen en vastgelopen situaties te doorbreken. Daarnaast is een leergroep met professionals van de veiligheidspartners, sociaal wijkteams en gemeente ingericht, die zesmaal bijeen is gekomen om casus te kraken en te leren wat er structureel nodig is om deze werkwijze duurzaam te maken. Op de lessen is driemaal gereflecteerd met bestuurders van de betrokken instellingen en de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Zwolle.

Doelgroep

De huishoudens die we hebben geholpen, zijn huishoudens waar zowel veiligheidsproblemen als andere vormen van problematiek spelen. Dit betrof zowel jongeren als gezinnen, waarbij de problematiek zich zowel bij de ouders als bij de kinderen voordeed. De casussen werden aangedragen door de betrokken partijen zelf. Vandaar dat onderstaande drie groepen te onderscheiden zijn:



Veiligheidsissue, kans op raadsonderzoek of maatregel



Volwassenproblematiek bij ouders



Bestaanszekerheid issues

Doorbraken

In de tien casus zijn op drie verschillende domeinen doorbraken gerealiseerd. Die doorbraken kunnen we categoriseren in drie verschillende categorieën. Het gaat om doorbraken op het gebied van wonen, het inzetten

van informele hulp en op financiën. In sommige huishoudens zijn meerdere doorbraken gerealiseerd. Hieronder geven we de doorbraken weer:

Doorbraken op inzet van **wonen**:

- Verbouwing van een huis
- Woning voor een dakloze vader
- Woning voor uitbreiding van het gezin

Doorbraken gerealiseerd door bieden van **informele hulp**:

- Voorbeeldfiguur voor een jongere
- Sportschool met aandacht voor een jongere
- Ervaringsdeskundige voor mentale problemen van een jongere

Doorbraken gerealiseerd door **financiële inzet**:

- Werkplek bij schilderbedrijf van een oom mogelijk gemaakt
- Compensatie toeslagen oma geregeld
- Aanvullende vergoeding GGZ-behandeling geregeld
- Pleegzorgvergoeding zonder aanbieder geregeld
- Vakantiehuisje gehuurd

Maatschappelijk kosten en baten van doorbraken

In het onderzoek zijn er zes afgeronde casussen en doorbraken gerealiseerd (met vier casussen zijn we nog in een afrondende fase). Voor deze zes casussen geldt de onderstaande analyse.

Huidige kosten en doorbraken

Als we scherper inzoomen op de doorbraken zien we dat er zwaardere jeugdzorg die al is ingezet, kon worden beëindigd. Hieronder staat de huidige vorm van jeugdzorg en de oplossing die de doorbraak bracht:

<i>Huidige jeugdzorg inzet</i>	⇐	<i>Gerealiseerde doorbraak</i>
1. Jeugdzorg plus	⇐	Voorbeeld figuur voor jongeren
2. Behandeling kinderen	⇐	Hulp voor vader
3. OTS (<1 jaar)	⇐	Pleegzorgvergoeding
4. GI (WSG) inzet	⇐	Ervaringsdeskundige voor mentale problemen
5. GGZ inzet kinderen	⇐	Woning voor uitbreiding gezin

Baten doorbraken

In de casus die we oppakten hebben we €323.005 aan kosten voorkomen. Deze voorkomen kosten vallen grotendeels (tweederde) in het voorkomen van jeugdbeschermingskosten en voor (eendere) voornamelijk in het voorkomen van politie- en detentie inzet. Dit betekent dat er per casus gemiddeld een besparing van €53.834 wordt gerealiseerd. Voor alle casus is de veiligheidssituatie stabiel.



Besparing 1:
Uithuisplaatsingen
en
jeugdbescherming



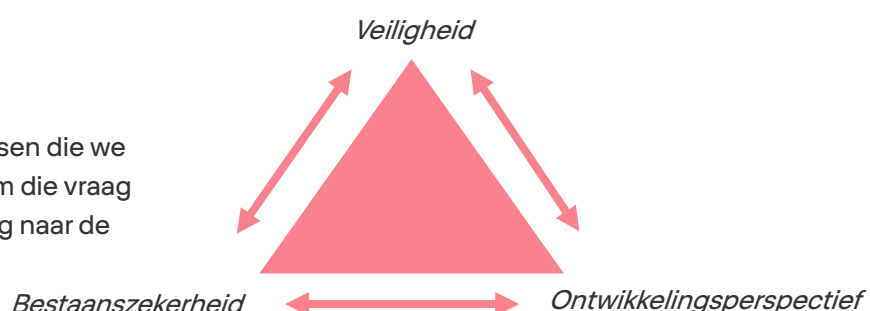
Besparing 2:
Residentiële
jeugdzorg



Besparing 3:
Jeugddetentie

Wat zijn de lessen?

Wat hebben we geleerd in termen van de hypothesen die we formuleerden aan het begin van dit onderzoek? Om die vraag goed te kunnen beantwoorden gaan we eerst terug naar de casus van Mohammed.



Maar wat wil Mohammed nou zelf?

Het liefste wil hij in de toekomst zijn eigen bedrijfje beginnen om oude versterkers en dj-apparatuur op te knappen. Op dit moment wil hij het liefst zijn eigen plekje om te wonen, met een beetje hulp. En die plek is er ook: bij een instelling waar hij begeleid kan wonen. Maar voor die plek is wel een wachtlijst van zes weken. Dus de vraag blijft nog steeds wat er in de overbruggingsperiode van 6 weken gebeurt. Wat als de politie hem vindt in de schuur waar hij nu slaapt? Wat als hij rottigheid uithaalt en burens meldingen maken van overlast? Wat als hij in die periode toch gepakt wordt voor het rondbrengen van 'pakketjes'?

Dat zijn spannende vragen voor alle betrokken hulpverleners. Toch durft zijn jeugdbeschermer het aan. Want hij ziet wat Mohammed nodig heeft. Als er perspectief is op een andere plek en goed contact, dan kan Mohammed de zes weken overbruggen. Ook op straat, en zonder al te veel problemen te veroorzaken. Dan is verdere opschaling niet nodig. Dus werken betrokken professionals samen aan een plan van aanpak voor de overbruggingsperiode. Een plan waarin alle partners: het wijkteam, de politie, zorgprofessionals én een betrokken vrijwilliger samen een vangnet vormen om Mohammed heen.

De afspraken zijn helder: wat te doen bij signalen van risico, wie wanneer handelt, wie waarvoor verantwoordelijk is. Het doel is dat Mohammed de komende zes weken met steun en structuur doorkomt. Dit vraagt om betrokkenheid, flexibiliteit én vertrouwen in de samenwerking. Ook de burgemeester, als hoofd van de lokale politie, onderschrijft het plan en werkt actief mee. Daarmee wordt het netwerk rondom Mohammed niet alleen formeel gedragen, maar ook gevoed door bestuurlijke bereidheid vanuit teamleiders, MT-leden en bestuurders. Ook de wethouder weet ervan.

Daarnaast moet dit plan door de jeugdbeschermer worden aangedragen en goedgekeurd door de kinderrechter. Wat zowel organisatorisch als juridisch erg spannend is. Immers de kinderrechter moet besluiten om de gesloten machting te beëindigen en het plan goed keuren.

Mohammed kan doen wat hem motiveert

Zes weken later zit Mohammed in een begeleid wonen-traject. Het gaat merkbaar beter met hem. Hij werkt met plezier in een elektronicawinkel, heeft structuur in zijn dagen en het allerbelangrijkste: hij ervaart dat hij er weer mag zijn. Mohammed voelt zich weer eigenaar van zijn leven.

De betrokken partners blikken terug met waardevolle reflecties. Zo noemt het wijkteam het "een enorme klus" om met alle partijen dit plan te durven dragen: *"Niemand had verwacht dat dit goed zou gaan. Maar het bieden van perspectief in de vorm van een concreet en gedragen plan gaf houvast. Dat maakte het verschil."*

Ook de samenwerking met de woningcorporatie en de wijkagent blijkt cruciaal te zijn geweest. Zo legt een wijkteam medewerker uit: *"Zeker wanneer er weer meldingen kwamen dat Mohammed in het schuurtje sliep of voor overlast zorgde, hielden we het grotere doel voor ogen. Iedereen wist: we bouwen aan iets dat verder reikt dan de overlast van het moment."*

Een bestuurder van de jeugdbescherming benadrukt in zijn reflectie dat dit ook iets vraagt van de omgeving: *"Dit vraagt nogal wat van de verdraagzaamheid van de maatschappij. Het is namelijk nogal wat om als buurt te verdragen dat iemand zes weken mogelijk in een schuurtje slaapt."*

Maar volgens het wijkteam was juist dat gedeelde bewustzijn essentieel:

"Iedereen wist ervan: van de burgemeester tot de wethouder, van uitvoeringsdirecteur tot teamleider. Dat zorgde voor volledige dekking én voor vertrouwen om het anders te doen als het spannend werd."

Het perspectief van Mohammed

Wat we leren van de casus van Mohammed is exemplarisch voor wat we in Zwolle hebben geleerd. Vooral ook omdat het exemplarisch is voor casuïstiek in het geding is. In die casus wordt veiligheid vaak impliciet als enige waarde en doel gehanteerd. En dat mankeert het handelingsperspectief van professionals. De gesloten setting is veilig volgens de rechter. Wij voeren als GI de opdracht van de rechter uit. Dus als Mohammed wegloopt uit de gesloten setting, moet hij terug naar die setting. Pas op het moment dat het ontwikkelingsperspectief van Mohammed in beeld komt (hij wil verder met zijn leven en verder met elektronica) en dat perspectief ook serieus genomen wordt, ontstaat er een ander handelingsperspectief.

Dat klinkt eenvoudig, maar blijkt in de praktijk complex. Want binnen huidige wet- en regelgeving is de jeugdbescherming alleen aansprakelijk voor veiligheid, niet voor ontwikkeling van Mohammed. De jeugdbescherming voert immers de OTS uit die door de kinderrechter is uitgesproken. In het 'gezinsplan' monitort de jeugdbescherming alleen op doelen die veelal gerelateerd zijn de redenen voor het opleggen van een OTS. Die hangen vaak samen met onvoldoende resultaat in het vrijwillig kader en hebben vaak te maken met onveiligheid. De keuze om toch gezamenlijk deze afweging te maken en af te wijken richting een meer informeel kader, vraagt vertrouwen en bestuurlijke rugdekking.

In plaats van fouten direct te laten leiden tot opschaling, wordt gekozen voor een benadering waarin ruimte blijft voor herstel. Ook als Mohammed in week vijf toch overlast veroorzaakt terwijl in week 6 hij pas in een begeleid wonen traject zit, weten alle betrokkenen: over een week kan hij naar een plek waar hij zélf gemotiveerd voor is. Dat perspectief is de motor achter deze aanpak.

Kunnen we een beetje onveiligheid toestaan?

Mohammed heeft de volledige keten van jeugdzorg doorlopen. De jeugdzorgketen is zo ingericht dat vanuit een vrijwillig kader kan worden opgeschaald naar een gedwongen kader. Maar de vraag 'Hoe waarborg je veiligheid van Mohammed binnen de jeugdzorg?' is een andere dan 'Wat betekent veiligheid voor Mohammed?'

In de jeugdzorg wordt veiligheid vaak opgevat als het vermijden van risico's. Voor Mohammed gaat veiligheid juist over het aangaan van risico's die kunnen bijdragen aan zijn ontwikkeling. Die route is lastig te realiseren, juist omdat het voor hulpverleners een pad wat niet vaak bewandeld is. Zo kent de jeugdbeschermer vaak niet een goede beschermd wonen plek toe indien een OTS wordt uitgevoerd en moet dit via het wijkteam worden geregeld. Ook omdat het sowieso al lastig is om een woning te realiseren voor een inwoners in Nederland.

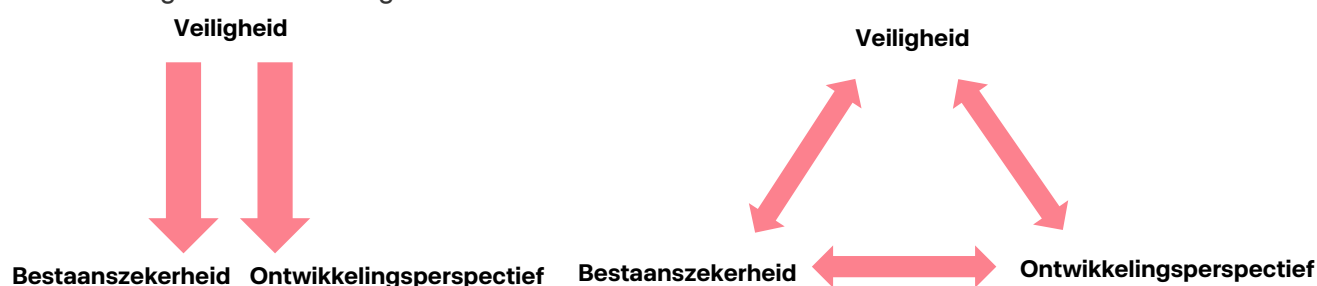
In deze casus blijkt dat het wél mogelijk is om risico's aan te gaan, mits dat gebeurt in nauwe samenwerking tussen partijen. Van de woningcorporatie die een beschermde woonplek kan bieden, tot de wijkagent die bij het eerste signaal van overlast weet welk plan er ligt.

Kortom, om alternatieven voor het gedwongen kader te realiseren, moeten partijen weten hoe zij gezamenlijk de afweging maken tussen veiligheid en het ontwikkelperspectief van een jongere als Mohammed. Als die afweging niet gemaakt wordt, en de jeugdbeschermer geen ruimte ziet voor Mohammeds ontwikkeling, is het risico groot dat hij verder afglijdt.

Kortom, de manier waarop veiligheid als waarde gestold is in de jeugdbeschermingsketen leidt tot een vrijwel uitzichtloos toekomstscenario voor Mohammed. Wachten tot het misgaat, om vervolgens verder op te schalen, lijkt dan de enige uitweg. Deze casus laat zien dat het ook anders kan: als partijen bereid zijn verantwoordelijkheid te delen, en veiligheid te definiëren en af te wegen tegen andere waarden zoals ontwikkelingsperspectief (wil werken met elektronica) of bestaanszekerheid (een woonplek).

Ander afwegingskader: Veiligheid en Ontwikkelingsperspectief en Bestaanszekerheid

De casus van Mohammed leert ons dat het helpt om veiligheid af te wegen tegen andere waarden. Het ontwikkelingsperspectief van Mohammed en de bestaanszekerheid van een woonplek (in plaats van een schuurtje). Daarbij is veiligheid niet belangrijker dan bestaanszekerheid of het ontwikkelperspectief van Mohammed, bovendien is veiligheid geen 'maatregel van de rechter' of 'een gesloten setting' veiligheid is een waarde die tegen andere waarden afgewogen kan worden. In de casus die we in Zwolle hebben opgepakt bleken die andere waarden voor bestaanszekerheid (wonen, inkomen, schulden) en het ontwikkelingsperspectief van jongeren te zijn. Redeneren vanuit een breder afwegingskader leidde in dit geval tot oplossingen voor casus die waren vastgelopen. Zonder dat de jongeren in kwestie onveiliger is geworden en in de meeste gevallen zelfs veiliger.



Toelichting afbeelding: Van veiligheid als verabsoluteerde waarde die andere waarden verdringt naar gebalanceerd afwegingskader Veiligheid, Ontwikkeling en Bestaanszekerheid.

Wat leren wij van onze hypothesen?

We hebben veel geleerd voor ons onderzoek in Zwolle. Vooral dat onze set van hypothesen niet compleet was. Immers, wat we in Zwolle leerden is dat als een andere ethische oriëntatie, een andere morele aansturing van de keten, een ander en breder *afwegingskader* een noodzakelijke voorwaarde is om tot anders handelen te komen. Veel van onze hypothesen gaan vooral over de technische inrichting van de jeugdbeschermingsketen. Over aansluiting op andere domeinen en het sturingsinstrumentarium. In Zwolle leerden we dat een andere waardeoriëntatie van belang is naast bestaanszekerheid en ontwikkeling ook veiligheid voor jongeren te creëren. En dat ze, ook na veiligheidssignalen, nog steeds prima tegen elkaar af te wegen zijn. Daarmee is een nieuwe waardeoriëntatie in de vorm van een nieuw afwegingskader voor de jeugdbeschermingsketen een eerste resultaat van dit onderzoek.

Vervolg

In het vervolg gaan de gemeente Zwolle, de sociaal wijkteams Zwolle en veiligheidspartners Raad van Kinderbescherming, Jeugdbescherming Overijssel, William Schrikker Stichting, Veilig Thuis en Kadera vanuit dit onderzoek een structurele werkwijze door ontwikkelen in de praktijk. Vooral ook omdat we tijdens een bestuurlijke reflectiegroep met elkaar concludeerden dat er geen structurele juridische belemmeringen (die wel verwacht waren) bleken te bestaan om op de nieuwe manier met het nieuwe afwegingskader aan de gang te gaan.

Vandaar dat in het vervolg de volgende doelen centraal staan:

- Oppakken van 30-40 casussen om de structurele knelpunten verder met elkaar te ondervinden.
- Een aanpak waarin veiligheid tegen bestaanszekerheid en ontwikkelingsperspectief afgewogen kan worden. Met als uitkomst om meer kinderen zich te laten ontwikkelen en bestaanszekerheid te bieden.
- Het structureel betrekken van ouders en kinderen in het ontwikkelen van integrale plannen. En hiermee de rol van veiligheidsprofessionals verlichten.
- Het meer ontwikkelen en betrekken van formele en informele netwerken en andere partijen zoals: huisartsen, zorgverzekeraars, woningcorporaties, buurthuizen, etc.
- En het daarbij betrekken van desbetreffende bestuurders/ wethouders in reflectiesessies.
- Het vormen van duo's met verschillende expertises die het aanspreekpunt zijn voor ouders en de jongeren. En ook voor de lange termijn betrokken zijn.
- Plannen en maatwerk te onderbouwen op basis van rendement, legitimiteit, en betrokkenheid.
- Het inzichtelijk maken van resultaten door te verantwoorden op rendement, legitimiteit en betrokkenheid te monitoren. En daarbij specifiek het ontwikkelingsperspectief en bestaanszekerheid van inwoners inzichtelijk te maken.
- Op basis van de huidige opgepakte casuïstiek kan de opschaling naar 30-40 casussen een besparing tussen de €1.6 miljoen (indien 30 casussen) en €2.2 miljoen (indien 40 casussen) opleveren.
- Structureel inbedden van samenwerking tussen professionals, bestuurders en wethouders om gezamenlijk veiligheidscasuïstiek duurzaam op te lossen.

CASUS 2: GEZINSBREED WERKEN IN TILBURG

Van het stapelen van indicaties naar een gezinsplan

Rachel durft niet meer zelf mee te denken

Vier kinderen opvoeden is zwaar, zeker als je er alleen voor staat. Toch doet Rachel het elke dag opnieuw. Maar haar omstandigheden werken tegen haar. Haar huis is te klein en ongezond. Schimmel kruipt over de muren. Dit blijft niet zonder gevolgen: haar jongste twee kinderen hoesten steeds vaker, hun astma wordt erger.

Over alle kinderen zijn al lange tijd zorgen. En dat is niet haar enige zorg. Rachel heeft een zwaar verleden. Ze was een tijd dakloos. Net toen ze dacht dat ze haar leven weer op de rit had, raakte ze opnieuw in de problemen. Een gastouder die haar leek te helpen, bleek haar te misleiden. Zonder dat Rachel het doorhad, vroeg hij frauduleus toeslagen aan op haar naam. Nu zit ze diep in de schulden. De stapel ongeopende post groeit met de dag. Daarbovenop speelt haar gezondheid haar parten. Een maagverkleining moet Rachel verlichting brengen, maar die brengt weer nieuwe uitdagingen. Haar dieetvoeding is noodzakelijk, maar onbetaalbaar. De voedselbank biedt geen uitkomst. Rachel moet creatief zijn, terwijl haar energie al op is.

Rachel krijgt wel hulp. Veel hulp. Maar dat is meteen het probleem. Er zijn twaalf hulpverleners betrokken bij haar gezin. Toch voelt het alsof ze er alleen voor staat. Want iedereen doet een stukje, maar niemand overziet het geheel. Rachel is niet alleen moeder, maar ook de manager van haar eigen hulpverlening. Ze heeft vaak twee afspraken met de betrokken hulpverlening per dag. Naast het organiseren van het leerlingenvervoer voor haar oudsten is ze ook veel tijd kwijt aan het brengen van de twee jongsten naar school. Tijd om zelf vooruit te komen, heeft ze niet. Ze zegt tegen elk vorm van hulp 'ja', bang om de verkeerde indruk te wekken. Bang om haar kinderen te verliezen.

Voor Rachel zelf is Bas de belangrijkste van alle hulpverleners. Bas is anders dan de rest. Hij is betrokken via de pilot 'Sterkste Schakel', waarin praktisch geschoolde gezinswerkers gezinnen ondersteunen. Bas helpt Rachel op manieren die écht verschil maken. Hij ruimt samen met haar de rommel in de kelderbox op, opent de stapel ongeopende post en brengt haar administratie op orde. Hij biedt structuur en overzicht in een leven dat dat hard nodig heeft.

Maar nu dreigt hij te verdwijnen. De pilot loopt af. En zonder Bas blijft Rachel achter met alleen de hulp van de 11 andere professionals. Tijdens een overleg over een mogelijke vervanger van Bas komen zorgen boven tafel. Gezinsbegeleiders betwijfelen of Rachel haar kinderen goed genoeg verzorgt. Ze merken een aantal zaken op: dat haar kinderen op onregelmatige tijden eten, dat ze soms zelf een eitje moeten bakken in een wokpan. Dat Rachel 's ochtends op een kruk op het balkon haar koffie drinkt en daarna weleens vergeet die kruk weg te halen. Dat laatste baart de hulpverleners zorgen. De kruk zou een risico vormen: de kinderen kunnen erop klimmen en van het balkon vallen. Bas, die ook bij het overleg zit, stelt de vraag: "Hebben jullie Rachel gevraagd die kruk na haar koffie op te ruimen?" Er valt een stilte. Het antwoord is nee.

Toch is de conclusie van de gezinsbegeleiders helder: Rachel redt het niet. In samenspraak met een gedragswetenschapper, beiden werkend binnen dezelfde jeugdhulporganisatie, is vastgesteld dat Rachel

eigenlijk therapie nodig heeft. Er zijn vermoedens van LVB-problematiek, mede omdat eerdere traumabehandelingen onvoldoende aansloegen. Maar passende specialistische hulp voor Rachel is niet mogelijk.

Waarom niet? De jeugdhulporganisatie maakt onderdeel uit van een samenwerkingsverband van vier gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. De hulpaanvragen komen via de Toegang bij dit samenwerkingsverband binnen, verwerken dit en sturen dit naar een van de hulpverleningsorganisaties. Dit samenwerkingsverband is echter alleen gericht op problematiek bij kinderen (0-18 jaar). Binnen deze constructie is er dus geen plek voor hulpvragen rondom ouders. Wel bestaat er een ouder-kind productcode, maar deze staat op naam van het kind waarvoor de gezinsbegeleider betrokken is. Deze code biedt geen toegang tot het dossier van de moeder, laat staan dat de gedragswetenschapper haar thuis mag bezoeken of vragen mag stellen. Formeel zou Rachel dan een eigen beschikking nodig hebben.

Daarbij komt: als Rachel therapie die is ontwikkeld voor mensen met een licht verstandelijke beperking zou willen krijgen, moet ze eerst via de huisarts een verwijzing krijgen voor een IQ-test bij een psycholoog. Dit is nodig omdat binnen de afspraken tussen de gemeente en het samenwerkingsverband voor specialistische LVB-hulp strikte voorwaarden gelden. In het kader van *'passende zorg'* wordt behandeling alleen vergoed als een verlaagd IQ officieel is vastgesteld. Een IQ-test, en vooral de uitslag daarvan, is dus randvoorwaardelijk: zonder test geen toegang tot hulp, en zonder formele diagnose geen bekostiging.

Tegelijk is het praktisch onhaalbaar voor Rachel om deze stappen te zetten. Ze heeft vier kinderen thuis, nauwelijks tijd, en beperkte mobiliteit. Bovendien heeft ze al meerdere therapieën gevolgd die weinig effect hadden, waardoor haar vertrouwen in behandeling is afgenomen.

De enige oplossing die er uiteindelijk wordt geconstateerd: overplaatsing met het hele gezin naar een 24-uurs setting. Hier kunnen de hulpverleners in een trainingshuis haar pedagogisch meer brengen om Rachel meer structuur te bieden.

Inmiddels somt Bas het aantal hulpverleners op wat betrokken is bij Rachel en kaart aan dat het niet gek is dat Rachel overprikkeld is. En soms dan ook pedagogisch minder handige dingen doet:

- Gezinsbegeleider, die voor 5 uur per week bij Rachel langskomt.
- Bas, vanuit de pilot die er geregeld is, maar voor 2 uur per week betaald wordt.
- De ouderschapsbemiddelaar die er voor 2,5 uur per week langs komt omdat Rachel een tijd geleden is gescheiden van haar man met wie ze haar kinderen heeft.
- De jeugdregisseur: die voor 1,5 uur per week jeugdhulpverlening coördineert en regisseert
- Ambulant hulpverlener die moeder 2 uur per week begeleidt.
- Veiligheidsregisseur die toeziet op de veiligheid in het gezin 1,5 uur per week.
- Schoolmaatschappelijk ondersteuner, SMO, die een van de vier kinderen ondersteuning geeft bij het huiswerk op school en soms ook thuis.
- Huishoudelijke hulp thuiszorg, die voor 2 uur per week moeder ondersteunt.
- Een audiologisch onderzoeker die bij een van de kinderen onderzoek doet naar een taalontwikkeling stoornis (TOS) en zo'n 1 keer in de 3 weken een uur langskomt.
- Leerlingenvervoerder, die twee van de vier kinderen wegbrengt elke dag van school haalt en naartoe brengt.

Deze inzet kost €74.828 per jaar. Hierin zit ook nog een Sociaal Medische Indicatie voor de kinderopvang en de kosten voor de voedselbank waar moeder wekelijks eten haalt. Daarnaast bestaat de hulpverlening voor Rachel nu uit 909 uren aan inzet per jaar, z'n kleine 20 uur per week. Uiteindelijk is Rachel gebaat bij een stabiele rustige omgeving. Om die reden stelt Bas voor dat er één gezinswerker komt die haar helpt bij alles wat ze nodig heeft op de momenten dat zij het nodig heeft. Een soort van gespecialiseerde gezinsverzorger.

In eerste instantie wil de gecontracteerde jeugdhulporganisatie hier niet mee akkoord gaan. Zij geven aan dat ze dit niet kunnen bieden vanuit het huidige aanbod. Een van de hulpverleners geeft aan: *"Ik kan niet er elke dag voor Rachel zijn, ik heb zelf ook nog een huishouden en een gezin."* Naast deze persoonlijke belemmering is er ook een bureaucratische belemmering: een andere type LVB-behandeling of meer informele of praktische hulp om Rachel te helpen blijkt niet ingekocht. Er zou wel gebruik gemaakt kunnen worden van een andere vorm van contractering. Maar dit blijkt lastig. Het samenwerkingsverband en de jeugdhulpverleningsorganisatie kopen hulp die niet is ingekocht alleen in via onderaannemerschap. Dat betekent dat een andere hulpverleningsorganisatie, buiten het samenwerkingsverband, de hulp uitvoert onder de vlag van een gecontracteerde hoofdaanbieder. In de praktijk komt dit weinig voor. Enerzijds omdat hulporganisaties binnen het samenwerkingsverband vaak eerst kijken wat mogelijk is binnen hun eigen aanbod. Anderzijds omdat hulp van buitenaf extra administratieve handelingen vraagt, wat het duurder en omslachtiger maakt voor de hoofdaannemer.

Wat hebben we onderzocht in Tilburg?

Gezinsbrede aanpak al jarenlang op de agenda maar bureaucratisch moeilijk realiseerbaar

De casus van Rachel is exemplarisch voor huishoudens met meerdere problemen waar de gemeente Tilburg een oplossing voor wil bieden.

In samenwerking met de gemeente Tilburg heeft het Instituut voor Publieke Waarden een actieonderzoek uitgevoerd naar gezinsbreed werken in de regio Hart van Brabant. In totaal zijn elf gezinnen onderzocht en geholpen met behulp van de Doorbraakmethode. De casussen zijn ingebracht door professionals uit de regio, onder andere vanuit de proeftuin van het landelijk Toekomstscenario. Het betrof gezinnen met complexe problematiek op meerdere domeinen, zoals wonen, inkomen en volwassen- en jeugdproblematiek. Daarnaast is er een leergroep met beleidsmedewerkers van de gemeente Tilburg, gemeente Waalwijk en een projectleider van de proeftuin, ingericht. Deze projectgroep is meerdere keren bijeen is gekomen om casus op te lossen en te leren wat er structureel nodig is om deze werkwijze duurzaam te maken.

Doel van het actieonderzoek was om te komen tot de essentie, voordelen en werkende elementen van gezinsbreed werken. Dat moet als input dienen voor het ontwerp van een gezinsbrede aanpak met een bijbehorende zogenaamde gezinsbrede indicatie: een indicatie voor verschillende vormen van zorg- hulp-, of dienstverlening. Dat helpt de complexiteit te vereenvoudigen.

Wat zijn de lessen?

Waar veel professionals veel doen, maar weinig hulp geboden kan worden

Lessen van Rachel

Rachel heeft behoefte aan informele hulp van Bas en wil minder druk ervaren van de verschillende hulpverleners om haar heen. Die hulpverleners zijn echter niet alleen gericht op bijvoorbeeld pedagogische hulp bieden, maar ook op het onderzoeken van haar functioneren. Wanneer behandelingen niet aanslaan of doelen niet worden behaald, wordt gekeken naar opschaling binnen de ingekochte hulpverlening.

Het perspectief van Bas, die via een pilot probeert aan te sluiten bij wat nodig is, komt daarmee tegenover het perspectief van de gedragswetenschapper te staan. De gedragswetenschapper ziet dat de behandeling niet werkt en stuurt aan op diagnosestelling of opschaling naar intensievere vormen van hulp. Bas daarentegen kent Rachel goed, ziet een overprikkelde moeder die juist geholpen wil worden met praktische ondersteuning in het huishouden en die zich wil bewijzen tegenover de huidige hulpverlening omdat ze wil voorkomen dat haar kinderen uit huis geplaatst worden. De voorgestelde oplossing van Bas blijkt lastig uitvoerbaar. De jeugdhulporganisatie werkt via een zogenaamde ouder-kind productcode en daarom kan geen gezinsverzorger ingezet worden. Daarnaast zijn andere beschikbare trajecten vooraf vastgesteld door de betrokken jeugdhulporganisaties binnen inkoopafspraken van het samenwerkingsverband en de gemeente. Contractueel is inzet van andere hulp alleen toegestaan binnen vaste afspraken: de jeugdhulporganisatie blijft hoofdaannemer en gespecialiseerde hulp is alleen mogelijk onder specifieke voorwaarden: zoals een afgenomen IQ-test. Door dit construct is het moeilijk om te bieden wat nodig is, in dit geval voor Rachel. De enige oplossing binnen het huidige systeem is opschalen in zorgzwaarte, terwijl partijen ook zien dat er wat anders nodig is.

Doorbraak Rachel: vanuit observeren in opvoeding naar aansluiten bij de behoefte

Rachel's behoefte is duidelijk: praktische ondersteuning in het huishouden en hulpverleners die met haar samenwerken in plaats van haar beoordelen. Na afloop van de pilot is Bas niet langer betrokken, maar via een alternatieve route komt er toch passende hulp tot stand. Niet via de reguliere jeugdhulp, maar via een WMO-consulent die drie keer per week voor twee uur ondersteuning biedt. Deze ondersteuning valt buiten de standaard ingekochte jeugdhulp binnen het samenwerkingsverband en is daarmee ook niet gebonden aan de ouder-kind productcode waaronder eerder opvoeddoelen voor Rachel waren vastgesteld.

De hulp vanuit de WMO blijkt goed aan te sluiten bij Rachel's behoeften. De consulent ondersteunt haar met huishoudelijke taken zoals schoonmaken en helpt haar overzicht te krijgen over de dagelijkse zorg en planning rondom haar kinderen. Daarnaast ontvangt Rachel, als gedupeerde van de Toeslagenaffaire, een financiële tegemoetkoming via de Catshuisregeling van €30.000. Dit geeft haar meer ruimte om activiteiten met haar kinderen te ondernemen en hen af en toe iets extra's te geven. Iets wat voorheen niet mogelijk was. Dit maakt haar écht gelukkig, zo zegt ze zelf. Ook groeit het besef dat ze zelf stappen wil zetten om aan haar eigen problemen te werken. Waar eerder vooral stress over het verliezen van haar kinderen door eventueel falen in de ogen van hulpverlening overheerste.

De WMO-ondersteuning wordt per beschikking toegekend door procesregisseurs van de gemeente. Dit stelt hen in staat stelt beter aan te sluiten bij individuele ondersteuningsbehoeften van Rachel dan binnen

de standaard trajecten van het samenwerkingsverband (die gaat over jeugdhulp), waarin eerder via de ouder-kind productcode werd gewerkt.

Tegelijkertijd ontstaan er nieuwe vragen. Zo wordt gesignaleerd dat Rachel haar kinderen vaak trakteert. De procesregisseur stelt de vraag: *"Is het een idee om een deel van het Catshuisbedrag op een spaarrekening te zetten?"* De betrokken gedragswetenschapper benadrukt echter het belang van eigen regie: *"We moeten dat aan haarzelf overlaten, anders nemen we de regie te veel op ons."* Waarop de procesregisseur reflecteert: *"Hadden we Bas nu nog maar, die had daar op een vanzelfsprekende manier in mee kunnen bewegen."*

Lessen van Tilburg

Een gezin met meerdere problemen of een bestaanszekerheidsprobleem?

Landelijk bedragen de kosten voor gezinnen in deze categorie gemiddeld €100.000 per huishouden per jaar. In Tilburg komt dit neer op gemiddeld €60.000 per gezin per jaar, met circa zes verschillende professionals betrokken bij één huishouden.

Deze gezinnen kampen met meervoudige problematiek, verspreid over meerdere leefdomeinen: opvoeding, financiën, huisvesting, psychische gezondheid en fysieke gezondheid. Soms veroorzaakt dit ook overlast voor de directe leefomgeving. Deze domeinen tegelijk adresseren blijkt in de praktijk ingewikkeld.

Wat helpt, is het eerst bieden van bestaanszekerheid (wonen, inkomen, schulden) en het reduceren van het aantal professionals en contactmomenten per gezin. Door het aantal direct betrokken hulpverleners te beperken en tegelijkertijd de continuïteit van betrokkenheid te waarborgen, ontstaat er rust en overzicht in het gezin. Tegelijkertijd blijft brede expertise beschikbaar waar nodig.

De beleving van ouders over huidige hulp:

- Afspreken, plannen en aanvragen indienen wordt een baan op zich. Ouders (vaak moeders) hebben geen tijd voor iets anders.
- Geen klik met professionals, ondanks dat zij soms met hele persoonlijke problemen helpen.
- Alle vormen van hulp komen gepaard met hun eigen procedures, toelatingseisen, looptijden en financieringsconstructen. Dit kost tijd en stress.
- Wensen en perspectief van gezinnen raakt verloren in de versnippering van hulp.
- Hulp voor ouders (volwassen ggz, schulden, wonen) komt op een tweede plek.
- Professionals komen adviseren of coachen maar ouders hebben behoefte aan meehelpen en oplossen.

We zien dat het opbouwen van een stabiele basis, door bijvoorbeeld financiële stress of onzekerheid over huisvesting weg te nemen, ruimte creëert voor gezinnen om daadwerkelijk stappen te zetten op andere gebieden. Vanuit zo'n stabiele situatie wordt het ook voor iemand als Rachel dan mogelijk om zich te richten op huishoudelijke routines en opvoedkundige vaardigheden.

Kosten

- Landelijke kosten gezinnen met complexe problematiek gemiddeld €100.000. In de behandelde casussen binnen dit onderzoek geven we gemiddeld €60.000 per casus uit.
- In de behandelde casussen telden we gemiddeld de betrokkenheid van 6 professionals, waarbij in één casus 12 professionals betrokken waren.

Omvang doelgroep

In 2023 heeft het C&V team van de Toegang Tilburg 507 casussen gezien. Dit zijn complexe huishoudens met problemen op meerdere domeinen, die grotendeels vergelijkbaar zijn met de hier genoemde doelgroep. In 2024 zijn er in Tilburg 825 Jeugdzorg 'segment 1' indicaties. Dit zijn indicaties voor hoogspecialistische jeugdzorg. Hier gaat het om meervoudige problematiek.

Op basis hiervan schatten we dat er ongeveer 650 huishoudens zijn in Tilburg die behoefte hebben aan een gezinsbrede aanpak.

Wat voorkomen en besparen we met gezinsbreed werken?

Baten van doorbraken

In de vernieuwde aanpak is een gedeelte van het rendement terug te vinden in de vermindering van het aantal uren inzet door professionals in gezinnen. Waarbij de gemiddelde kosten voor deze gezinnen zijn huidig €60.000. Inzet van twee gezinsbrede professionals voor 6 uur in de week is ongeveer €30.000. (excl. implementatiekosten, etc. In de casus van Rachel zag dit rendement er als volgt uit:



Rachel		
	Huidig	Doorbraak
	909 uren inzet	689 uren inzet
	12 professionals	5 professionals
	€74.828	€59.280
	24% minder uren 7 professionals minder 20% minder maatschappelijke middelen	

Om deze brede, integrale hulp daadwerkelijk mogelijk te maken, is één gezinsbrede indicatie essentieel. In de huidige praktijk is dat echter lastig realiseerbaar. De bestaande indicatiestellingen zijn veelal versnipperd of domein specifiek, wat maakt dat opschaling van zorg, eerder dan verbreding of integratie, vaak de enige beschikbare route lijkt. Zo kon in het geval van Rachel alleen opgeschaald worden naar een 24-uurs setting, terwijl informele hulp passender leek volgens Bas.

Maatschappelijke waarde

- Gezinnen met veel problemen, hebben het in Nederland niet makkelijk. Hoewel de overheid veel biedt ter hulp, blijft de structurele oplossing uit. En dat zorgt voor intergenerationele stress en armoede. Dit doorbreken we met deze aanpak.
- Huidige werkwijze is inefficiënt voor gezinnen en professionals. En niet houdbaar in tijden van personeelsschaarste. Gezinsbrede hulp vermindert inzet.
- Professionals krijgen in dit construct meer ruimte om te doen wat nodig is, dus verhoogt werkplezier.
- In Nederland staat gezinsbreed werken al jaren hoog op de agenda, maar huidig systeem maakt het onmogelijk om dit duurzaam te doen.
- Deze aanpak ligt in het verlengde van Hervormingsagenda Jeugd.

Wat leren wij van onze hypothesen?

Van geschot met meerdere indicaties naar ontschot en doen wat nodig is.

De gemeente heeft de ambitie om een brede gezinsindicatie te ontwikkelen, waarmee het mogelijk wordt om vanuit één indicatie én met één verantwoording passende hulp in te zetten voor het hele gezin. Ook voor gezinnen zoals dat van Rachel, waarin problematiek zich op meerdere leefdomeinen tegelijk voorkomt.

De casus van Rachel laat zien dat deze ambitie in de huidige praktijk stuit op diverse bureaucratische belemmeringen. Deze zijn te duiden langs drie onderliggende sturingsinstrumenten die in samenhang dit nu niet mogelijk maken:

- **Accountability:** Er is onduidelijkheid over welk resultaat centraal staat en hoe dit gemonitord wordt: gaat het om een pedagogisch doel, behandeluitkomst of het versterken van bestaanszekerheid?
- **Financiering:** De huidige financieringssystematiek is gebaseerd op geschotte inkoopafspraken. Deze afspraken beperken de mogelijkheid om flexibel middelen in te zetten over domeinen heen, ook als dat in het belang van het gezin is.
- **Governance:** De wijze waarop de samenwerking is georganiseerd bepaalt wie aan tafel zit en wie invloed heeft op het aanbod. In veel gevallen zijn dit de organisaties binnen het bestaande samenwerkingsverband, waardoor doorbraken met partijen buiten dit verband (ook als deze noodzakelijk zijn) moeilijk van de grond komen.

Accountability

De casus van Rachel maakt zichtbaar dat het huidige systeem van verantwoording sterk is gebaseerd op het inkopen van trajecten. De gemeente neemt een vastgesteld aantal trajecten af bij de jeugdhulpaanbieders binnen het samenwerkingsverband, waardoor de inzet van hulp grotendeels wordt bepaald door vooraf overeengekomen aantal. Dit beperkt de mogelijkheid tot maatwerk. Sturing is bovendien lastig, omdat er bij bepaalde trajecten aanvullende voorwaarden worden gesteld, zoals een verplichte IQ-test, of omdat specifieke hulpvormen simpelweg niet zijn ingekocht. De focus in de verantwoording ligt hierbij op output: het aantal afgeronde trajecten. En veel minder op het daadwerkelijke resultaat voor het gezin. Bijvoorbeeld: komt Rachel weer tot ontwikkeling, is ze financieel gezond, doet ze weer mee in de samenleving, voelt zij zich weer gelukkig?

Financiering

Vanuit deze indicatie moet het mogelijk zijn om alle inzet voor dit gezin te bekostigen. Zonder extra checks en verantwoording naar andere kokers. En waarvan uit één of twee professionals (fte's) worden gefinancierd die alle taken van begeleiding uit diverse wetten (jeugd, WMO, veiligheid, inkomen, werk) kan vertegenwoordigen. En daarnaast daar ruim de tijd voor krijgt en langdurig een band op kan bouwen met het gezin. Dit vraagt om een

domein overstijgend ontschot budget. Dit kan worden samengesteld vanuit de verschillende domeinen met zijn eigen indicatoren en verantwoording.

Daarnaast is de inzet van meer informele hulp volgens Bas helpend. Informele hulpverleners kunnen goed aansluiten bij de behoefte van ouders en kinderen. Zonder dat hun BIG of SKJ-registratie meteen op het spel staat. Daarnaast pleiten we ervoor om naast informele hulp nog een specialist in te zetten op meerdere terreinen. Hierdoor moet voorkomen worden dat zoals in de casus van Rachel er vaste momenten moeten zijn waar er moet gewerkt worden aan opvoedvaardigheden. En het meer aansluit en kan overnemen waar op dat moment behoefte aan is. Zo kan er gehandeld worden op het moment dat dan helpend is voor Rachel en haar kinderen.

Governance

In de begeleiding van Rachel zijn meerdere partijen betrokken, ieder met hun eigen professionele blik en bijbehorende doelen. De gedragswetenschapper kijkt pedagogisch, de veiligheidsregisseur vanuit veiligheid, de ouderschapsbemiddelaar vanuit het relationele perspectief en koppelt dit terug naar vader. Wat ontbreekt is een integraal plan waarin Rachels eigen perspectief centraal staat én waarin alle betrokken professionals gezamenlijk afstemmen op wat voor dit specifieke gezin nodig is. Hierdoor ontstaan versnipperde acties zonder gezamenlijk gedragen richting. Hierin zou het helpend zijn als het perspectief van Rachel ook vertegenwoordigd wordt, en zo bijvoorbeeld ook deelneemt aan casus overleggen.

De verschillende onderdelen vanuit het sturingsinstrumentarium zijn in onderstaande tabel kort nogmaals toegelicht:

	Paradigma A: Uitvoering	Paradigma B: Vernieuwing
Accountability	• Input/output • Op enkel afgenomen jeugdzorg trajecten • Enkel verantwoordelijkheid voor proces stappen of onderzoek vanuit SKJ / BIG registratie • Organisaties apart betrokken	• Impact/outcome • Op behaald resultaat • Collectieve verantwoordelijkheid op helpen en bestaanszekerheid bieden voor ouders en kinderen • Betrokkenheid van alle partijen
Governance	• Geschotte casus overleggen • Ouders en kinderen zijn niet of nauwelijks betrokken • Meerdere professionals betrokken	• Ontschotte casus overleggen • Ouders en kinderen aan tafel • 2 professionals voeren regie, de rest op achtergrond
Financiering	• Geschotte financiering • Losse stapeling van indicaties • Incidentele financiering afgeven o.b.v. indicatie	• Ontschotte financiering gezinsindicatie met inzet van fte's • Continuïteit van financiering

We zien in Tilburg dus veel van de hypothesen terugkomen. Met name daar waar het gaat om het door ontwikkelen van het sturingsinstrumentarium. We constateren dat financierings- en verantwoordingsystematiek eigenlijk haaks staan op wat we zouden willen in de praktijk: mensen nabij en laagdrempelig helpen. Hetzelfde geldt voor de manier waarop het georganiseerd is.

Vervolg: proces en overwegingen

We zien veel potentie in de uitwerking van deze aanpak, voor de gezinnen en professionals. De gemeente Tilburg is geïnteresseerd om deze aanpak verder uit te werken.

De volgende overwegingen zijn belangrijk om mee te nemen in de doorontwikkeling van de aanpak:

- **Lerende aanpak.** Als we niet goed meten wat de effectiviteit is van deze aanpak, is het risico dat deze aanpak symptomen van het versnipperde stelsel gaat vertonen. De uitvoering van dit plan moet dan ook lerend vormgegeven worden. Door vooraf stevig commitment te hebben van alle betrokkenen en klein te beginnen.
- **Duurzaam.** Initiatieven als deze zijn vaker geïnitieerd, maar blijken niet duurzaam doordat ze tijdelijk gefinancierd wordt. Zonder duurzame financiering, zal dit ook de pilot fase niet overleven.
- **Dekking.** Professionals die in dit team deelnemen, moeten goed ondersteund worden en dekking hebben vanuit hun organisaties en de gemeente.

CASUS 3: THUISZITTENDE JONGEREN IN GOUDA

Hoe een permanente financieringsvraag tussen zorg en onderwijs resulteert een drukbezette bank thuis.

Thijn zit op de bank

Hoe een verantwoordingsvraagstuk tussen zorg en onderwijs, een kind thuis laat zitten.

Thijn is er helemaal klaar mee. En dat is best zwaar voor iemand van 8 die gewoon wil spelen, net als zijn vriendjes op school. Maar school lukt niet. Thijn volgt de lesstof niet, raakt daardoor gefrustreerd, luistert niet meer en slaat vervolgens dicht of slaat juist door: spullen vliegen door het lokaal, of hij komt helemaal niet meer opdagen.

Zijn docent Samantha maakt zich zorgen. In overleg met Thijs ouders en de leerplichtambtenaar besluiten ze dat het beter is als Thijn behandeling krijgt. Even niet meer de druk van school maar met dagbesteding en behandeling kijken of het beter gaat. Officieel blijft hij ingeschreven op school. Want leerplicht ziet nog perspectief op onderwijs en neemt dit op in een onderwijs perspectiefplan (OPP). Daarnaast schrijft de jeugdzorghulpverlener een apart zorgplan met de aanbevolen behandelingen. Thijn wordt dus niet ontheven uit de leerplicht.

Twee jaar later: Thijn zit nog steeds op de dagbesteding. Toch gloort er hoop. Er is vooruitgang, zeggen de jeugdhulp behandelaren, de ouders én leerplicht. Maar Thijn kan niet meer terug naar zijn oude reguliere basisschool waar hij staat ingeschreven. Vanuit onderzoek en behandeling is duidelijk geworden dat een cluster 4 school passend is. Het samenwerkingsverband heeft hier een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor afgegeven.

Alleen lukt het niet om een school te vinden. Ouders zoeken samen met de Intern begeleider (IB'er) van de school waar Thijn nog staat ingeschreven naar een passende cluster 4 school. Maar dit blijkt lastiger dan gedacht. Stapels papierwerk, invulformulieren en contact met de scholen is nodig om Thijn aan te melden. Gelukkig helpt de IB'er ouders bij de aanmeldingen, omdat Thijn en zijn ouders het moeilijk vinden om dit soort lastige trajecten zelf te doorlopen. Ook zijn ze gefrustreerd na alle lastige situaties met hulpverlening en onderwijsinstellingen die ze al met Thijn hebben meegemaakt. Maar eigenlijk zou dit niet de taak van de IB'er moeten zijn. Aanmelden moeten ouders zelf doen en scholen willen het liefst alleen rechtstreeks met hen communiceren. Dat maakt het ondersteunen van ouders lastig.

Gaandeweg ontdekken de ouders en de IB'er iets vreemds: scholen werken met '*interesselijsten*', niet met officiële '*aanmeldingen*'. Hierdoor telt hun interesse niet als aanmelding en dus zijn de scholen formeel niet verplicht om Thijn aan te nemen. De wet op passend onderwijs zegt dat scholen verantwoordelijk worden ná aanmelding. En bovendien zijn ze verplicht om Thijs verder te helpen met het vinden van een andere onderwijsplek als ze Thijs geen onderwijs kunnen bieden. Maar een aanmelding indienen blijkt in de praktijk niet mogelijk omdat er slechts interesselijsten bestaan.

De IB'er, de schooldirecteur en de ouders zoeken hulp bij het samenwerkingsverband. Zij zijn immers verantwoordelijk voor voldoende onderwijsplekken in de regio. Maar in het overleg klinkt: "*De financiële middelen zijn belegd bij de scholen, wij kunnen hen alleen wijzen op hun taak. Wij hebben geen*

doorzettingsmacht. "De TLV is daarnaast geen ticket tot plaatsing in de klas, zo blijkt.

De ouders raken de moed kwijt. Niemand kan hun zoon daadwerkelijk op een school krijgen. Scholen wijzen naar de ouders voor de aanmelding, het samenwerkingsverband wijst naar de scholen, en aanmelding blijkt niet mogelijk. De ouders en de IB'er houden websites van scholen in de gaten, in de hoop op een open plek, want eerdere '*interesses*' worden niet bewaard in het systeem. Ouders moeten steeds opnieuw reageren op nieuwe beschikbare schoolplekken.

Voor Thijn tikt de tijd door. Hij wil naar school, maar wacht al zes maanden sinds zijn ouders hem hadden beloofd dat hij weer naar school zou gaan. De hoop verdwijnt, de spanning groeit. De dagbesteding vindt hij inmiddels maar niks. Daarnaast verliezen de zorgbehandelingen die zijn ingezet effect. Nog even en Thijn is weer toe aan behandeling omdat er geen passende onderwijs plek gevonden wordt. De leerplichtambtenaar ziet dit ook en hamert op actie, maar mist zelf de bevoegdheid om iets af te dwingen bij scholen. Zij ziet immers toe op de taak van ouders om kinderen naar school te sturen.

Na drie overleggen met leerplicht, jeugdhulp, de oude school (waar Thijn staat ingeschreven) en het samenwerkingsverband komt er een voorstel voor Thijn vanuit het samenwerkingsverband: een zorg-onderwijsplek. Een plek waar hij 80% zorg en 20% onderwijs krijgt. Dit betreft een plek waar op enkele momenten in de week onderwijs wordt aangeboden binnen een zorgcontext.

Toch stellen de leerplichtambtenaar en de jeugdhulpverlener zich de vraag of dit wel passend is. Thijn is toe aan meer onderwijs, zowel qua ontwikkeling als motivatie. Bovendien zien zij samen met de ouders van Thijn, dit niet als een plek waar hij zichzelf gaat ontwikkelen, kortom niet als een plek die past. Navraag leert dat er bovendien een wachtlijst van zes maanden geldt. Gezien de urgentie wordt geconcludeerd dat dit geen werkbaar perspectief biedt.

Daarom worden Thijn, zijn ouders en de intern begeleider opnieuw terugverwezen om een plek te zoeken binnen het cluster 4-onderwijs. Maar ondertussen verliest Thijn aansluiting: de effectiviteit van zijn behandeling neemt af en zijn afstand tot onderwijs vergroot naarmate de tijd verstrijkt. Juist terwijl hij klaar is om te leren. En daarnaast ook recht heeft op onderwijs.

En zo blijft Thijn zonder onderwijs, ondanks de inzet van zijn ouders, de IB'er en zijn voormalige docent. Zonder klaslokaal. Zonder perspectief. Alleen thuis op de bank, of in de dagbesteding.

Wat hebben we onderzocht in Gouda?

Vormgeven van een innovatieve aanpak rondom thuiszitters

De casus van Thijn is exemplarisch voor thuiszittende kinderen waar de gemeente Gouda een oplossing voor wil bieden.

In Gouda deed IPW-actieonderzoek rondom thuiszittende jongeren. Dit in samenwerking met de gemeente Gouda, het jeugdteam en het Samenwerkingsverband voor Voortgezet (VO) en Primair Onderwijs (PO).

Het doel van het onderzoek was om de samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs te verbeteren. Binnen dit traject lag de focus op jongeren die uitgevallen zijn binnen het schoolsysteem. Hoewel deze jongeren formeel nog ingeschreven staan op school, hebben zij tevens een zorgvraag. Door het ontbreken van passend zorg- en

onderwijsaanbod raken deze jongeren gedeeltelijk of uiteindelijk volledig geïsoleerd. De situatie waarin zij thuis zitten is verre van ideaal. Zorg sluit niet goed aan, de ontwikkelingsmogelijkheden van deze jongeren zijn beperkt, en zij kunnen hun recht op onderwijs niet realiseren.

Binnen het actieonderzoek zijn acht casussen onderzocht: vier uit het voortgezet onderwijs (vo) en vier uit het primair onderwijs (po). Daarnaast heeft het IPW leersessies georganiseerd met professionals uit jeugdhulpverlening, leerplicht, het Samenwerkingsverband en de gemeente op basis van wat we aantreffen in de casuïstiek. Deze leergroep is zes keer bijeengekomen om vanuit casuïstiek inzichten op te doen. De casussen die binnen deze leergroep werden besproken, zijn door de betrokken partijen zelf aangedragen. Ook zijn er diverse interviews afgenomen om inzichten rondom casuïstiek te verhelderen, onduidelijkheden vanuit leergroep nader te bespreken of een verdieping te doen rondom het vormgeven van een innovatieve aanpak. Deze interviews zijn gehouden met betrokkenen vanuit het samenwerkingsverband, afdeling leerplicht, en beleidsmedewerkers van de gemeente.

Wat zijn de lessen in Gouda?

Probleem

Landelijk

Steeds meer kinderen passen niet in het systeem van passend onderwijs. Zij kunnen niet meer naar school. Wel hebben ze vervolgens jeugdzorg nodig. Maar ze krijgen geen onderwijs meer.

Gouda & belevingswereld

Beleving van betrokken professionals, docenten, ouders, leerplichtambtenaren en IB'ers over de huidige inzet:

- De problematiek in de klas is lastig of niet oplosbaar met de reguliere aanpak op school.
- Het aanvragen van een plek in het speciaal onderwijs is een tijdrovende taak en brengt een hoge administratieve last met zich mee.
- Lange wachtlijsten bij zowel jeugdhulp als speciaal onderwijs zorgen ervoor dat zowel de onderwijsvraag als de zorgvraag niet adequaat beantwoord kunnen worden. Hierdoor verslechtert de situatie van jongeren die al thuiszitten of thuis komen te zitten.
- Er is geen regievoerder met mandaat over zowel onderwijs als zorg die de betrokken professionals kan aansturen.
- Sommige ouders zoeken, vaak uit frustratie over het uitblijven van resultaten, zelf naar passende alternatieven.
- Zodra kinderen definitief het klaslokaal verlaten, keren ze in bijna geen enkel geval meer terug naar school.

Doelgroep

De opgepakte casussen betreffen jongeren die zowel tijdens hun schoolperiode met jeugdhulp zijn begeleid als nadat zij waren uitgevallen. Ondanks de gezamenlijke inspanningen van onderwijs en jeugdhulp kwamen deze kinderen toch thuis te zitten, zonder toekomstperspectief in het onderwijs. De casussen werden aangemeld op het moment dat de jongeren al thuiszaten en niet langer naar school gingen.



Jongere met een
onderwijsvraag in
Jeugdzorg



Jongere met een TLV
wachtend in
dagbesteding op een
plek in speciaal onderwijs



Jongere die thuis zit met
zowel een zorg en
onderwijs vraag



Jongere eindfase van PO
die niet kan uitstromen
naar een VSO school

Doorbraken richtingen

De doorbraakrichtingen van het actieonderzoek zijn tot stand gekomen in samenwerking met de betrokken partijen. Helpend hierin waren de **casuïstiekbesprekingen** met de professionals, waarvan hieronder een opsomming te vinden is. Niet alle doorbraken zijn gerealiseerd en bleven soms bij een mogelijke denkrichting. De mogelijkheden bleken vaak beperkt binnen een enkele koker. Bovendien richtten de doorbraken zich voornamelijk op tijdelijke, individuele oplossingen.

Onderwijs buiten de
schoolmuren

- HB-coach

Alternatieve stage

- Werkplek stage bij schilderplek van vader
- Huiswerkbegeleiding door HB-specialist
- Garage als stageplek
- Jongerencoach op stage

Inzet coach

- IPTA-coach (integraal persoonsgerichte toeleiding naar

Samenwerking

- Casusoverleg over plaatsingsproces van kind op school met bestuurders van scholen, samenwerkingsverband en jeugdhulp

Maatschappelijke kosten

Tijdens de analyse van de casuïstiek zijn er 6 verschillende zorgpaden onderzocht (2 zijn niet onderzocht, omdat dit vanwege tijd niet mogelijk bleek). Daarbij zijn de jeugdzorgkosten en inzet uitgerekend. Hieruit kwam naar voren dat de totale jeugdzorg kosten van zes geanalyseerde casussen, vanaf de start van de jeugdhulp inzet tot en met december 2024, bedragen € 821.596. Dit betekent dat de gemiddelde kosten per casus €136.932 bedraagt en is uitgegeven over een periode van 3,5 jaar. De meest kostbare casus van de zes bedraagt €314.064.

Po (3 casussen totaal)

- **Probleem:** 2 x geen aansluiting op regulier onderwijs & tlv afgegeven, 1 x geen aansluiting hb-onderwijs
- **Huidige inzet:** 3 x wachtend in dagbesteding
- **Gevraagd:** 2 x sbo-plek, 1 x passend hb-onderwijs/zorg

Vo (3 casussen totaal)

- **Probleem:** 2 x geen aansluiting op vo-school, 1 x geen aansluiting op vso-school.
- **Huidige inzet:** 2 x inzet dagbesteding, 1 x OOV (onderwijs opvangvoorziening).
- **Gevraagd:** 3 x stageplek met coaching/begeleiding op huidige school

Uit de analyse bleek daarnaast dat de kosten na schooluitval stijgen (gem. 49% stijging). Voor de casussen met relatief lage jeugdzorgkosten nemen de kosten NA schooluitval vooral toe. De kosten na schooluitval zijn voor een groot gedeelte besteed aan een tijdelijke jeugdplek (gem. 67%). Dit is een plek die wordt ingezet als overbrugging vanuit zorg op zoek naar onderwijs. Concreet bestaat deze plek voor 6 casussen voor 4 keer uit een dagbestedingsplek, 2 keer uit een kind-ouder-leerlingbegeleiding (KOLB) plek en voor 1 casus uit een specialistische jeugdhulp plek. Gemiddeld verblijven kinderen dan 1 jaar en 11 maanden op deze plek of zitten ze thuis.

Casus	PO/VO	VOOR	NA	Stijgingsfactor	% jeugdplek
1	PO	€ 12.711,00	€ 116.744,00	9,2	86%
2	PO	€ 6.838,00	€ 15.080,00	2,2	40%
3	VO	€ 143.492,00	€ 170.572,00	1,2	84%
4	VO	Onbekend	€ 121.227,00	Onbekend	63%
5	VO	€ 66.437,00	€ 80.989,00	1,2	100%
6	PO	€ 35.949,00	€ 51.648,00	1,2	31%
Totaal/ Gemiddelde		Tot: € 256.427,00	Tot: € 556.169,00	Gem: 2,1	Gem: 67%



**Moment van uitval is vaak een geleidelijk proces. Dit is dus niet een exact punt in de tijd. Vandaar dat als criterium is aangehouden dat het moment van uitval gelijk is aan een volledige uitval (alle dagen van de week).*

Breedte analyse thuis zitten

Op basis van de geanalyseerde zorgpaden heeft de afdeling leerplicht van de gemeente Gouda de leerlingen die thuiszitten en waar extra aandacht voor nodig is in beeld te gebracht (dit betreft een momentopname). Uit deze analyse blijkt dat 69 thuiszittende kinderen in zorgtrajecten zitten, die niet of niet volledig naar school gaan. Ze staan ingeschreven op een school. Dit betekent dat deze kinderen leerplichtig zijn. Ze worden door professionals gezien als potentieel in staat om weer volledig onderwijs te volgen. Van deze groep bevindt 60% zich in het primair onderwijs (po) en 40% in het voortgezet onderwijs (vo). Daarnaast zitten deze kinderen gemiddeld 1 jaar en 10 maanden gedeeltelijk of volledig thuis. Voor tien van hen geldt dat ze gemiddeld al 2 jaar en 5 maanden gedeeltelijk of volledig thuis zitten. Naast ambulante hulpverlening is in enkele gevallen ook jeugdbescherming betrokken of is het FACT-team betrokken. Naast individuele hulpverlening komt een groot gedeelte terecht op een jeugdplek.

Deze analyse is incompleet, aldus de afdeling leerplicht. Er wordt namelijk niet gekeken naar de brede definitie van thuiszitters, inclusief absoluut verzuim. Dit deel is niet meegenomen in de huidige analyse en komt dus nog bovenop de 69 in beeld gebrachte leerlingen. Het betreft kinderen die ontheven zijn van hun leerplicht en niet meer op school staan ingeschreven. Dit gebeurt omdat professionals geen onderwijs-potentie in hen zien (op het moment van toetsen).

Op basis van de analyse van 69 thuiszittende kinderen is vervolgens door het IPW een kostenberekening gemaakt. Daarbij zijn eerder geanalyseerde zorgpaden naast de gegevens van deze 69 kinderen gelegd. Voor 28 van hen bleek sprake van een vergelijkbaar patroon: uitval van school en vervolgens plaatsing op een jeugdplek.

Populatie	Kosten LAAG	Kosten GEMIDDELD	Kosten HOOG	Tijdsbestek
Totaal 28 kinderen	€ 2.352.830,00	€ 2.668.747,00	€ 2.895.794,00	Over 1 jaar en 7 maanden thuiszitten
Per casus gemiddeld	€ 84.029,64	€ 95.312,39	€ 103.421,21	Over 1 jaar en 7 maanden thuiszitten
Totaal 28 kinderen	€ 1.480.432,36	€ 1.679.211,60	€ 1.822.072,63	Per jaar

Omdat het zeer tijdsintensief bleek om voor alle 28 kinderen de volledige zorgpaden op te vragen en dit in de praktijk ook nauwelijks mogelijk was is gekozen voor een scenario berekening. Er is een kosteninschatting gemaakt op basis van drie scenario's: een laag, gemiddeld en hoog scenario. Deze zijn bepaald op basis van de kosten van de jeugdhulpvoorziening in combinatie met de mate van intensiteit (het aantal uren per week) waarop kinderen aanwezig zijn op deze plekken.

We leren over deze 28 kinderen dat:

- Deze kinderen zitten gemiddeld één jaar en zeven maanden gedeeltelijk of volledig thuis.
- Daarnaast zitten ze op een tijdelijke jeugdplek en ziet leerplicht een potentie tot onderwijs
- Deze tijdelijkheid komt voort uit ofwel 'wachtend op onderwijs', 'klaar maken voor onderwijs' of er 'wordt toegewerkt naar/wachtend op zorg behandeling'. Het voorkomen van deze tijdelijke oplossing is gewenst volgens hulpverleners enkel in de gevallen wanneer ze anders thuis komen te zitten waar de situatie kan verslechteren.
- De tijdelijkheid in combinatie met de potentie tot onderwijs volgen vraagt om een oplossing op school. Om zo de verbinding met school te houden en zo normaal mogelijke/ gezonde setting in stand te houden en de potentie niet uit het oog te verliezen. En zo om onderwijs-of zorgvragen adequater te kunnen bedienen.

Combinatie onderwijs en zorg blijft lastig te organiseren

Lessen van Thijn

Kinderen zoals Thijn die vastlopen binnen de schoolmuren blijken vaak lastig voor hulpverleners. Want als een kind druk gedrag vertoont of zich terugtrekt, is *dan het onderwijs aan zet of is het een zorgvraag?* Dat onderscheid is vaak lastig te bepalen.

Wat het wijkteam van de gemeente kan zien als een leerprobleem dat vraagt om aanpassing van het onderwijs, ziet de school wellicht als een aandoening waarvoor zorg behandeling nodig is. En dus ontstaat

er discussie: wie is als eerste aan zet en wie voert er dan regie?

Die onduidelijkheid kost in de ontwikkeling van kinderen kostbare tijd. Hulp komt te laat, of is niet passend. Zo is in de casus van Thijn te zien dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk is om onderzoek te doen naar wat voor type school na behandeling passend is. Via een tlv geven ze een advies. Maar dit is geen ticket voor een school. Vervolgens zijn ouders zelf aan zet om zich aan te melden. Op het moment dat onderwijs past is tijd een schaars goed.

Wachtlijsten en verschillende aanmeldprocedures zijn hier vaak niet helpend in. Sommigen kinderen belanden daardoor definitief thuis op de bank. Anderen krijgen een uitstroomprofiel dagbesteding, raken steeds 'moeilijker' leerbaar en verliezen hun perspectief op onderwijs uit het zicht.

Eenmaal in zorg is het moeilijk om onderwijs te betrekken

Een ander knelpunt ontstaat wanneer kinderen eenmaal in een zorgtraject zitten en onderwijs lastig is aan te haken op het moment dat behandeling is aangeslagen of af is gerond. Zo is het moeilijk te bewerkstellen dat kinderen dan weer gedeeltelijk naar school gaan. Hierdoor kunnen scholen ervoor kiezen om eerst te toetsen of ze nog wel leerbaar zijn. Ook om onrust in de klas tegen te gaan.

Dit gebeurde ook in het geval van Thijn. Een cluster 4 school accepteerde hem niet omdat hij niet zou 'passen' binnen de school en haar type onderwijs. En omdat hij nog op een interesse lijst stond is de school niet verplicht om mee te zoeken naar een alternatief. In andere gevallen kunnen scholen constateren dat speciaal onderwijs of een ander onderwijs plek passender is. Met als gevolg dat ouders met kind zich moeten inschrijven op een andere school. Dit komt vaak niet ten goede van het bewerkte behandelingsresultaat. Zorg professionals zien terwijl kinderen moeten wachten op een plek in de schoolbanken dat er eigenlijk alweer zorg nodig omdat kinderen dan weer thuis zitten zonder perspectief.

Wat leren wij van onze hypothesen?

Van indicatie en traject gestuurd naar outcome op kinderen met startkwalificaties zonder ambulante hulpverlening

We leren veel over onze hypothesen in Gouda.

De casus van Thijn maakt zichtbaar hoe structurele belemmeringen in wet- en regelgeving, financiering, governance en verantwoording het bieden van passende ondersteuning in de weg staan. Deze belemmeringen worden hieronder uiteengezet.

Allereerst zijn er **juridisch** gezien de volgende verantwoordelijkheden van partijen:

- **Leerplicht:** Houdt toezicht op de taak van ouders om te zorgen dat hun kind naar school gaat.
- **Jeugdteam** van de gemeente: wordt ingeschakeld wanneer er een zorgvraag is en hebben een zorgplicht
- **Samenwerkingsverband:** Ziet toe op dekkingsgraad van (v)s(b)o plekken en zorgaanbod. En geven tlv indicaties af.
- **School:** 'bevoegd gezag' en hebben een zorgplicht na aanmelding van kinderen. Verplicht om andere vorm van onderwijs en eventuele toelating aan te bieden indien niet passend is bevonden.
- **Ouders:** zijn verantwoordelijk om kinderen aan te melden bij scholen en hebben een plicht om kinderen te laten voorzien in onderwijs.
- **IB'er:** is een taak die verschillend wordt ingevuld door scholen. Zij kunnen een rol hebben indien leerlingen wat speciaal nodig hebben.

Er is niemand verantwoordelijk voor het realiseren van het recht op onderwijs van Thijn. Wat interessant is, omdat dit wel een grondwettelijk beginsel is.

Financiering

De casus van Thijn laat zien hoe gescheiden financieringsstromen het realiseren van maatwerk belemmert. Thijn staat ingeschreven op een reguliere basisschool, die op basis daarvan structurele OCW-middelen ontvangt. Zodra extra ondersteuning nodig is, kan er een beroep worden gedaan op het samenwerkingsverband. In deze regio zijn de middelen van het samenwerkingsverband echter belegd bij de schoolbesturen zelf, die mandaat hebben om te doen wat zij nodig achten. Daarmee verliest het samenwerkingsverband feitelijk doorzettingsmacht om een onderwijsplek voor Thijn elders te realiseren, ook wanneer het belang daarvan breed wordt gedeeld.

Voor gemengde vormen zoals een zorg-onderwijsarrangement, is gezamenlijke financiering vanuit onderwijs én zorg mogelijk. Toch blijkt dit in de praktijk moeilijk te organiseren. Gemeenten financieren op basis van de Jeugdwet, het samenwerkingsverband op basis van OCW-gelden. Beide systemen kennen hun eigen aanvraagprocedures, indicaties en beschikkingen, met uiteenlopende termijnen. Binnen Gouda zien we in meerdere casussen dat dit tot discussie leidt. Een voorbeeld: een leerling krijgt een 80-20 zorg-onderwijsplek, met financiering van 16 uur per week via de Jeugdwet en 4 uur via het samenwerkingsverband. Wanneer de leerling vervolgens toe is aan méér onderwijs, ontstaan niet alleen inhoudelijke discussies over geschiktheid (*'past deze leerling bij de school?', 'is hij leerbaar?'*), maar vooral ook over de kosten: wie betaalt de volgende stap? In de huidige constructie draagt de gemeente namelijk meer uren dan het samenwerkingsverband en dat schuurt zodra de zorgvraag afneemt en de onderwijsbehoefte toeneemt.

De financiële gevolgen zijn zichtbaar. Waar de jeugdzorgkosten voor Thijn vóór zijn schooluitval €6.000 per jaar bedroegen, zijn deze inmiddels opgelopen tot €54.000 per jaar nadat hij volledig uitviel (0 onderwijs uren draait). Waarvan 86% gerelateerd is aan de kosten voor een dagbestedingsplek. Maar ook de onderwijskosten nemen toe. Een reguliere basisschoolplek waar Thijn in eerste instantie onderwijs volgt kost gemiddeld €7.000 per jaar. Na uitval en volledig in zorg te zijn beland kan hij na een tijdje weer naar een cluster 4 school. Deze speciaal onderwijs plek bedraagt circa €14.000 per jaar.

Deze situatie creëert onbedoelde prikkels: gemeenten zijn terughoudend vanwege de oplopende jeugdzorgkosten en wijzen op de onderwijsplicht; scholen en samenwerkingsverbanden verwijzen naar beperkte capaciteit, werkdruk en de inschatting dat het kind niet 'leerbaar' is. Zo ontstaat er feitelijk een situatie waarin kinderen langdurig tussen wal en schip vallen. Ondanks de harde inzet van betrokken professionals. De casus van Thijn toont de noodzaak van integrale financieringsvormen die samenwerking tussen onderwijs en zorg ondersteunen in plaats van hinderen. Ontschot en preventief investeren in onderwijs en jeugdhulp biedt perspectief, maar het huidige stelsel kent hiervoor weinig structurele prikkels. Zolang de baten van preventie niet binnen de eigen domeinen terugvloeien, is het voor betrokken partijen moeilijk om deze investering op korte termijn te rechtvaardigen.

Governance

De casus van Thijn laat zien dat er geen gedeelde verantwoordelijkheid is als een kind langdurig uitvalt. Casus-overleggen vinden plaats vanuit onderwijs óf vanuit jeugd, maar zelden gezamenlijk. Er is geen structureel overleg waar onderwijs en jeugd gezamenlijk optrekken en besluiten nemen. Daardoor ontbreekt het aan gezamenlijke regie, en is het onduidelijk wie het geheel overziet.

De ouders en Thijn zelf zijn ook het spoor bijster. Ze zijn bij veel overleggen geweest vinden deze niet te begrijpen, onnodig ingewikkeld en kunnen nauwelijks meepraten, laat staan meebeslissen. Daarnaast

verschillen aanmeldprocedures, vereiste documenten en voorwaarden per school of instantie. Dit maakt het voor ouders ingewikkeld om hun rol goed te vervullen. Zelfs de IB'er geeft aan er nauwelijks wat van te begrijpen. In de casus van Thijn leidde dit tot radeloosheid: ouders moesten zelfstandig schoolwebsites afstruinen en interesseformulieren indienen, zonder dat zij wisten of dit ook als een officiële aanmelding gold. Onderwijsprofessionals, zoals de IB'er en de docent, probeerden te ondersteunen, maar liepen ook vast door verschillende soorten lijsten: aanmeld en interesselijsten.

Verantwoording

In de casus van Thijn lijken sommige professionals wél zicht te hebben op wat nodig is. Zij hebben echter niet het mandaat om door te pakken. De leerplichtambtenaar ziet dat Thijn onderwijs nodig heeft, maar heeft alleen toezicht op de inspanningen van ouders, niet op de beschikbaarheid van plekken. De IB'er kent Thijn goed en onderkent het belang van een passende plek, maar kan slechts beperkte ondersteuning bieden bij aanmeldprocedures en heeft geen formele rol in de toelating tot andere scholen.

Tegelijkertijd bestaan er parallelle plannen: het onderwijs perspectief plan (opp) aan de ene kant, het zorgplan vanuit de behandelaars aan de andere kant. In de casus van Thijn was er weinig tot geen afstemming tussen deze plannen. Elk plan beschrijft zijn eigen doelen en trajecten, met als gevolg dat het op- en afschalen tussen zorg en onderwijs moeilijk verloopt. Dit maakt het lastig om flexibel te schakelen op basis van de ontwikkeling van het kind.

Ontbreken van sturing

De situatie van Thijn illustreert daarmee een bredere governance-uitdaging: de structuur kent veel betrokkenen, maar geen gezamenlijke regie. Daarnaast is niemand eindverantwoordelijk voor het realiseren van het recht op onderwijs. Dit leidt tot stilstand, ondanks de inzet van betrokken professionals. En vergroot dit het risico dat kinderen langdurig thuis op de bank zitten zonder perspectief.

Concluderend: van individuele casus naar collectieve opgave

Thijn staat niet op zichzelf. Landelijk zijn er inmiddels circa 70.000 kinderen die thuiszitten. Een aantal dat blijft stijgen. De casus van Thijn laat zien hoe versnippering in financiering, governance en verantwoording leidt tot stilstand, ondanks de inzet van betrokken professionals. Een gebiedsgerichte benadering kan helpen om deze kinderen sneller en beter te ondersteunen. Door scholen als spil te positioneren en hen te versterken met middelen en expertise uit de jeugdzorg, ontstaat er ruimte voor écht inclusief onderwijs. Hierin zijn kinderen niet het slachtoffer van of het nu een onderwijs of zorg vraag betreft, maar staan centraal in een gezamenlijke opdracht van zorg en onderwijs.

	Paradigma A: Uitvoering	Paradigma B: Vernieuwing
Accountability	Input/output Op enkel indicatie monitoren Enkel verantwoordelijkheid voor proces stappen of onderzoek Jeugdhulp en onderwijs apart betrokken	Impact/outcome Op startkwalificaties zonder ambulante hulpverlening, drop-outs monitoren Collectieve verantwoordelijkheid op het recht op onderwijs Betrokkenheid van jeugdteam in school
Governance	Geschotte casus overleggen Ouders en kinderen zijn niet of nauwelijks betrokken OPP-plan en zorgplan gescheiden	Gezamenlijke casus overleggen Ouders en kinderen aan tafel Gezamenlijke plannen
Financiering	Geschotte financiering Losse indicaties, beschikkingen verordeningen, arrangementen	Ontschotte financiering Collectieve inzet door fte's in te zetten voor groepen met problematiek

Vervolg en waarde van onderwijs zorg aanpak

We zien veel potentie in de uitwerking van deze oplossingsrichting, voor zowel de jongeren als betrokken zorg/onderwijs professionals. De volgende stap is om deze verbrede zorg/onderwijs aanpak verder uit te werken. Hierin spelen de bestuurders van de gemeente Gouda en de samenwerkingsverbanden samen met de scholen een rol. En lopen er momenteel gesprekken om dit verder te ontdekken.

Een voorstel vanuit het IPW zou zijn om op een aantal scholen in een specifiek gebied te experimenteren met nieuwe vormen van sturing. Daarbij wordt ingezet op innovatie langs alle vier de sturingsinstrumenten, met als doel om de samenwerking tussen zorg en onderwijs structureel te versterken. In deze aanpak worden onderwijs- en zorgbudgetten ontschot, zodat er collectieve middelen beschikbaar komen die flexibel ingezet kunnen worden – bijvoorbeeld voor de terugkeer van eerder wegbezuinigde klassenassistenten, of het realiseren van extra fte's ondersteuning op school voor een collectieve groep.

Deze beweging sluit direct aan bij wat in de casus van Thijn zichtbaar werd gemist: structurele ondersteuning op school, en een plek waar onderwijs en zorg niet alleen naast elkaar bestaan, maar echt samenkomen. Waar in Thijs geval de scholen onderling er niet uitkwamen door de druk op het onderwijssysteem, moet er een collectieve verantwoording worden gevonden waarin Thijn met hulp vanuit de gemeente geplaatst kan worden. De gemeente ziet daarin in dat juist de school ook als vindplaats én uitvoeringsplek wordt erkend. Doordat kinderen 25 tot 30 uur per week op school zijn, is het logisch om juist daar de inzet van jeugdhulp vorm te geven. Niet pas bij escalatie buiten de schoolsetting, maar liefst wat eerder en op de plek die ertoe doet.

CASUS 4: DE VERSPLINTERING VAN FINANCIERING IN ONDERWIJS EN ZORG IN NIJMEGEN

Minder kinderen de brug over sturen: een collectieve en inclusieve aanpak

Lara, Kees en Toon zien door de bomen het bos niet meer

Hoe versplintering van financiering binnen het onderwijs en jeugd leidt tot exclusiviteit van het schoolplein.

Lara (6), Kees (10) en Toon (12) zitten op een school voor speciaal basisonderwijs (sbo) in hun eigen wijk. Ze voelen zich hier op hun plek. Na school spelen ze met vriendjes op het schoolplein of bij hen thuis. Ondanks dat ze alle drie moeite hebben om mee te komen op school, ervaren zij deze plek als hun basis. Elk kind heeft zijn eigen ondersteuningsbehoeften. Lara is snel afgeleid in de klas en raakt vaak de volgorde van opdrachten kwijt. Kees en Toon zijn beiden gediagnosticeerd met ADHD en kampen met een taalachterstand. Daarnaast heeft Toon epilepsie. Hun gedrag vraagt veel van de begeleiding, maar inhoudelijk kunnen ze met de juiste ondersteuning meekomen. De huidige school biedt die begeleiding, waardoor de kinderen nu nét meekomen.

De schooldirecteur, Tamara, ziet bij alle drie ontwikkelmogelijkheden, mits zij in hun vertrouwde schoolomgeving kunnen blijven. "Ze hebben baat bij onderwijs in hun eigen wijk, met hun eigen vriendjes," legt ze uit. Tegelijkertijd geeft ze aan dat de hulpbehoefte van de kinderen eigenlijk groter is dan wat de school vanuit de beschikbare middelen kan bieden. Het alternatief is een verwijzing naar een so-school (cluster 3 of 4) 'aan de andere kant van de Waal'. Tamara schetst dat deze scholen sinds de invoering van passend onderwijs steeds meer kinderen met zwaardere problematiek opvangen. Hierdoor blijft er minder ruimte voor onderwijs, en wordt terugstromen naar regulier onderwijs zeldzaam. Juist daarom pleit zij ervoor dat kinderen tot en met groep 8 zo lang mogelijk in hun wijk onderwijs kunnen blijven volgen, mits er langdurig extra ondersteuning beschikbaar is.

De organisatie van die ondersteuning is echter complex. Tamara moet structureel uiteenlopende aanvragen indienen bij het samenwerkingsverband en de gemeente. Vanuit het samenwerkingsverband kan zij 'zorg en onderwijs' arrangementen aanvragen. Deze maken inzet mogelijk van extra lesmateriaal, ambulante begeleiding of externe specialisten, bijvoorbeeld voor het vertalen van instructies naar handelingsgericht werken of hulp bij omkleden tijdens de gymles. Daarnaast bestaan er zogenoemde A&K-arrangementen (advies & kortdurende ondersteuning), bedoeld om kennisoverdracht tussen professionals te faciliteren.

Naast de middelen via het samenwerkingsverband, is er de route via de gemeente: ZBO-beschikkingen (zorg binnen onderwijs). Deze beschikkingen leveren inzet op per individuele leerling. Zo ontvangt Toon momenteel tweemaal daags zorg vanwege zijn epilepsie, op basis van een ZBO-indicatie. Kees heeft dagelijks van 9.00 tot 14.00 uur een vaste ZBO'er naast zich, die hem ondersteunt tijdens de gymles en in de pauzemomenten. Dit resulteert in ondersteuning op twee momenten per schooldag.

Het probleem is dat deze ondersteuning per kind wordt georganiseerd. Voor iedere leerling moet afzonderlijk een indicatie worden aangevraagd, en voor iedere indicatie wordt een aparte professional aangesteld. Dit leidt tot inefficiëntie en versnippering. Bovendien schuurt deze praktijk met het streven naar inclusiever en zo gewoon mogelijk onderwijs. Een vaste ondersteuner naast elk kind bevordert de zelfstandigheid van leerlingen niet; het creëert juist een aparte positie binnen de groep, die kan leiden tot stigmatisering in plaats van participatie.

Hoewel deze ondersteuning waardevol is, is de huidige werkwijze inefficiënt en weinig toekomstgericht. Het opknippen van zorg in losse beschikkingen per kind resulteert in een veelheid aan korte inzetmomenten. Dit sluit onvoldoende aan bij het versterken van zelfstandigheid en het stimuleren van inclusief onderwijs. Een vaste ondersteuner naast een kind vergroot niet de zelfstandigheid, maar vergroot juist het verschil met de rest van de klas.

Deze verkokering van arrangementen en financieringsstromen zorgt ervoor dat ondersteuning niet wordt vormgegeven op basis van wat een groep leerlingen nodig heeft, maar op basis van wat er binnen afzonderlijke regelingen mogelijk is. Dit belemmert de ontwikkelkansen van kinderen zoals Kees, Lara en Toon, en zet het integrale denken over onderwijs en zorg onder druk.

Wat hebben we onderzocht in Nijmegen?

Indicatievrije basisschool: om meer inclusief en collectief onderwijs aan te bieden

De casus van Lara, Kees en Toon is exemplarisch voor hoe versplintering van financiering van zorg binnen onderwijs leidt tot onnodige extra kosten en personele inzet en daar wil de gemeente Nijmegen een oplossing voor bieden.

In Nijmegen deed het IPW actieonderzoek rondom de opgave van inclusief en collectief onderwijs. Dit in samenwerking met de gemeente Nijmegen, de buurtteams jeugd en gezin van Nijmegen, het Samenwerkingsverband van het Primair Onderwijs (PO) en de scholen.

Het uitgangspunt van de betrokken partijen was om kinderen niet meer de 'de brug over te sturen'.

Sommige kinderen redden zich in het reguliere of speciale basisonderwijs (sbo) maar hebben extra hulp nodig. Zonder aanpassingen zouden zij naar speciaal onderwijs (so) moeten, bijvoorbeeld bij een visuele beperking. Alle so-scholen liggen aan de andere kant van de Waal. Hierdoor moeten kinderen uit Nijmegen-Noord langer reizen, wat onwenselijk is voor hen en hun ouders. Ook krijgen ze les in een onbekende omgeving met nieuwe klasgenoten. Dit terwijl ze, met de juiste aanpassingen, op hun eigen school kunnen blijven. De overstap naar het so vergroot bovendien de onderwijs- en vervoerskosten. Daarnaast sluit de reguliere school, met de nodige extra ondersteuning, beter inhoudelijk aan bij deze kinderen.

Binnen het actieonderzoek zijn enkele casussen uit het primair onderwijs (po) opgepakt. Daarnaast is een leergroep ingericht met professionals uit jeugdhulpverlening, het samenwerkingsverband po, de gemeente en scholen. Deze groep is meerdere keren bijeengekomen om vanuit casuïstiek te leren. De casussen werden aangedragen door de betrokken partijen zelf. Ook zijn interviews gehouden met onderwijs- en zorgprofessionals om duurzame oplossingen te verkennen.

Wat zijn de lessen?

Probleem

Nijmegen-Noord wil zoveel mogelijk kinderen binnen de eigen schoolmuren houden. Scholen, het Samenwerkingsverband en het buurtteam zetten zich hiervoor in. Toch stromen jaarlijks kinderen door naar het speciaal onderwijs. Volgens de betrokken professionals uit zorg en onderwijs is dit voor zeker 20 kinderen onnodig, mits extra ondersteuning beschikbaar is.

Welke middelen vraagt de school aan? En wat is de personele inzet?

- Financiële middelen:
 - Zorg binnen onderwijs (ZBO's) beschikkingen, bekostigd vanuit de Jeugdwet.
 - Het samenwerkingsverband bekostigt:
 - Zorg- onderwijs arrangementen op alle scholen.
 - 'basis ondersteuning' en 'extra basisondersteuning' op het reguliere onderwijs.
- Personele inzet:
 - Vanuit de ZBO-beschikkingen komt er personeel beschikbaar per afgegeven beschikking.
 - Vanuit de arrangementen afgegeven door het samenwerkingsverband organiseren de scholen zelf inzet. Dit kan gaan om extra middelen zoals lesmaterialen, ambulante begeleiding en externe specialisten. Maar ook omtrent verlening van hulp die korter duurt dan 24 uur. Dit zijn: 'advies & kortdurende ondersteuning (A&K)' arrangementen. Het doel hiervan is dat kennis overgedragen kan worden tussen betrokken professionals.

Door de verscheidenheid aan beschikkingen, arrangementen en ondersteuning aanvragen werken soms 7 professionals om één kind. Denk hierbij aan een onderwijsassistent, een buurtteammedewerker, een zorgbegeleider en een specialist die assistentie biedt in de klas bij een visuele beperking. Daarnaast moeten scholen zelf aangepaste materialen aanvragen en bekostigen, zoals schrijfmaterialen, spelletjes en schoolboeken.

Doelgroep

De opgepakte casuïstiek bevatten vooral financiële knelpunten. Hierin onderscheiden we twee verschillende doelgroepen vanuit het basis en speciaal basisonderwijs.



Kinderen op een SBO school met een ZBO en arrangement(en) vanuit het samenwerkingsverband



Kinderen op een basisschool met een ZBO en zorg arrangementen vanuit het samenwerkingsverband

Lessen in Nijmegen

Tijdens de sessies, die onderdeel waren van het actieonderzoek, bespraken we vaak drie thema's die vanuit de casuïstiek naar voren kwamen:

- Het verminderen van het aantal professionals rondom het kind.
- Het verminderen van de administratieve lasten voor scholen bij aanvragen voor aanpassingen.
- Het betrekken van ouders bij de afweging van noodzakelijke inzet en organisatie.

Daarnaast bleek dat het organiseren van inclusief onderwijs lastig is door versnipperde financiering en het ontbreken van integraal personeel. Deze twee aspecten vormden het vertrekpunt voor de inrichting van een collectieve aanpak in latere sessies, om zo meer kinderen inclusief onderwijs te kunnen bieden.

Zo ook in de casus van Lara, Kees en Toon. Deze casus is exemplarisch voor een vernieuwde vorm van financiering en inzetten van integraal personeel. De doorbraak is gerealiseerd door dit anders in te richten. Dit lees je hieronder:

Doorbraak voor Lara, Kees en Toon: ontschotten van budgetten om personeel vrij te spelen

Tamara, de schooldirecteur, is het zat. Opnieuw loopt een beschikking af. En dit keer twee weken voor de zomervakantie. Het betreft de inzet voor Lara. De middelen waren toegekend voor een beperkte periode en specifiek per kind. Tamara had al wel een verlenging aangevraagd, maar deze is afgewezen. De reden: de indicatie voor Lara moet eerst opnieuw worden vastgesteld. En dat loopt via het Buurteam.

In het overleg met de gemeente en het samenwerkingsverband stelt Tamara daarom iets anders voor. Ze pleit voor een andere werkwijze: bundeling van alle beschikbare gelden voor alle leerlingen, en inzet voor langere duur. Als de middelen voor meerdere leerlingen tegelijk beschikbaar komen en niet telkens opnieuw hoeven te worden aangevraagd, kan de school stabiel en duurzaam personeel inzetten. Zo kan bijvoorbeeld een fte jeugdhulpteammedewerker vanuit de gemeente structureel aan de school verbonden worden.

Om haar voorstel kracht bij te zetten, zet Tamara de huidige kosten op een rijtje. Deze opsomming laat zien hoeveel inzet er op dit moment wordt ingezet. De verwachting is dat een structurele inzet niet alleen efficiënter is, maar ook beter aansluit bij de behoefte van leerlingen als Lara, Kees en Toon.

Ze zet de huidige kosten even op een rijtje:

Financieringsstroom	Informatie	Afgegeven per	Aantal keer	Kosten per aantal	Totaal
Onderwijs OCW	sbo-geld	Kind	3	€ 7018,91	€ 21.056,73
Onderwijs OCW	sbo-ondersteuningsmiddelen	Kind	3	€ 6634,52	€ 19.903,56
Onderwijs Samenwerkingsverband	Onderwijsarrangement	Kind en voor 4 maanden	2	€ 8.250	€ 16.500
Onderwijs Samenwerkingsverband	Onderwijsarrangement	Kind en voor 3 maanden	1	€ 3.456	€ 3.456
Jeugdzorg, gemeente	ZBO (zorg binnen onderwijs)	Kind	3	€ 31.525	€ 94.575

Tamara maakt, samen met een beleidsmedewerker van de gemeente, een rekensom die haar voorstel voor bundeling van middelen onderbouwt. Uitgangspunt is dat één fte jeugdteammedewerker via de gemeente ongeveer €90.000 per jaar kost bij een inzet van 52 weken. Daartegenover staan de huidige ZBO-indicaties, die ieder kind voor 8,7 uur per week ondersteuning toekennen, gedurende ongeveer 35 schoolweken per jaar.

Op basis daarvan maakt Tamara de volgende berekening:

- Voor drie kinderen (Lara, Kees en Toon) komt dit neer op: 3 kinderen × 8,7 uur × 35 weken = **913 uur** ondersteuning per schooljaar.
- Eén fte (36 uur/week × 52 weken) staat gelijk aan **1.872 uur** inzet per jaar.
- De benodigde inzet (913 uur) is daarmee ongeveer **0,49 fte**.

Daaruit blijkt dat de ondersteuning voor drie kinderen via losse ZBO-beschikkingen nagenoeg de helft van een volledige fte beslaat. Echter, deze inzet via losse indicaties kost de gemeente op jaarbasis zo'n **€94.000 per jaar (voor 913 uren)**. Wanneer daarentegen één fte wordt ingezet vanuit het jeugdteam, vallen de kosten op ongeveer **€90.000 per jaar (voor 1872 uren)**. Omdat deze jeugdteammedewerker een half fte maar kwijt is aan deze kinderen zit je al op de helft: **halve fte, dus 45.000 euro (936 uren)**.

Daarnaast door inzet van één vaste kracht op school ontstaat bovendien aanvullende winst: minder reistijd, minder administratieve belasting en ruimte voor bredere inzet in de klas. Op basis van FNV-cijfers (2024) over administratieve lasten, kan de effectieve inzet daarmee dalen tot **één kwart fte**, tegen **€22.500** kosten. Dit levert een verwachte **besparing op van (€94.000 - €22.500 =) €71.500 jeugdzorgkosten**: alleen al voor deze drie kinderen.

Naast deze financiële besparing ziet Tamara ook kwalitatieve winst. Een vaste jeugdteammedewerker op school kan sneller en flexibeler op- en afschalen. Bovendien kan deze persoon ook andere kinderen ondersteunen wanneer Lara, Kees of Toon tijdelijk minder hulp nodig hebben. Dit verhoogt niet alleen de continuïteit en de effectiviteit van de hulpverlening, maar voorkomt ook duurdere oplossingen. Zo blijven de kinderen in hun vertrouwde omgeving op school in de wijk, en hoeven ze niet overgeplaatst te worden naar een cluster 3- of 4-school aan de andere kant van de Waal. Dit alternatief bevat bijkomende kosten voor leerlingenvervoer en onderwijs.

Kortom: door het ontschotten van ZBO-budgetten en het inzetten van vaste inzet op school kan zowel inhoudelijk als financieel een duidelijke meerwaarde worden gerealiseerd.

Hoe ontschotting van financiering kinderen binnen de schoolbanken houdt

De ambitie om inclusief en collectief (niet op basis van individuele indicaties en beschikkingen) in onderwijs te realiseren blijkt in de praktijk moeilijk. Zo leren we uit de casus en ook in Nijmegen breed. Jaarlijks maken kinderen de overstap van regulier naar speciaal onderwijs. Voor kinderen uit Nijmegen-Noord betekent dit letterlijk en figuurlijk *'de brug over'*: zij verliezen het contact met vriendjes uit de wijk, krijgen les in een onbekende omgeving, en moeten zich aanpassen aan een nieuwe sociale context. Dit terwijl relatief eenvoudige aanpassingen in de klas hen in staat zouden stellen om in hun vertrouwde schoolomgeving te blijven.

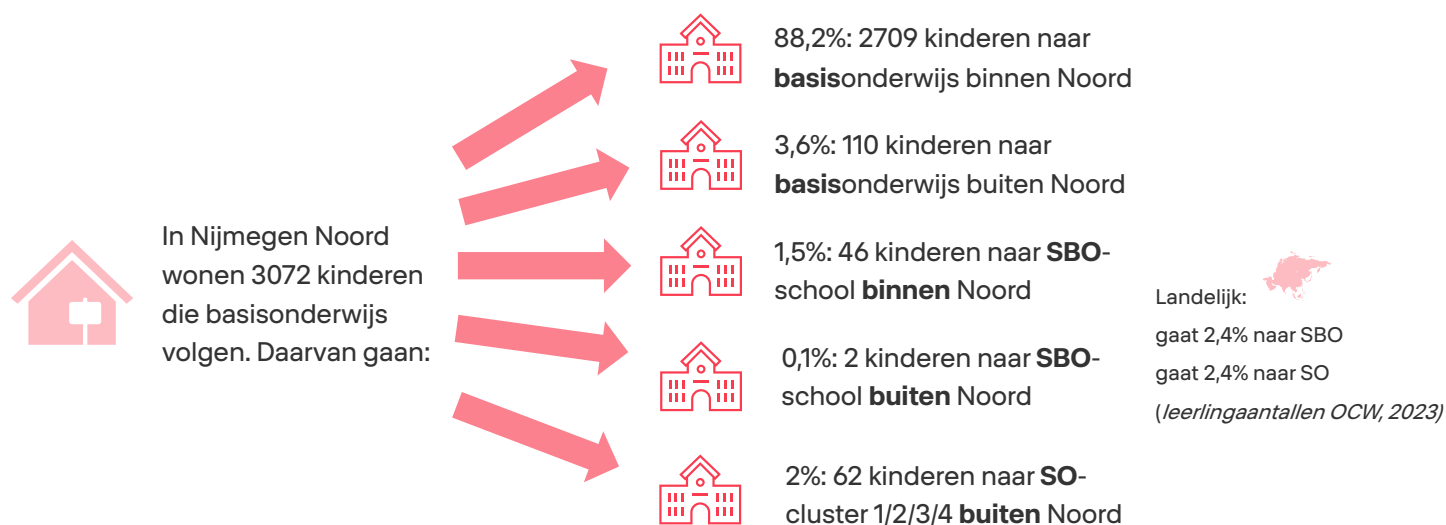
Vandaar dat docenten tegenwoordig te maken hebben met soms wel twintig verschillende indicaties in één klas. Elke indicatie vraagt om een eigen aanpak en expertise. Voor die ondersteuning moeten scholen bij samenwerkingsverbanden of gemeenten aparte beschikkingen aanvragen. Vaak zijn die tijdelijk, soms slechts voor twee maanden. Bovendien gaat het per individueel kind, wat de administratieve druk vergroot. Enkel het aantal ZBO (zorg binnen onderwijs) beschikkingen bedraagt €283.725 euro per jaar voor 9 kinderen in Nijmegen-Noord en vallen binnen de jeugdwet. De gemiddeld kosten zijn dus €32k per kind per jaar.

Het resultaat? In sommige gevallen lopen er wel acht verschillende professionals om één kind heen. Niet per se omdat het nodig is, maar omdat het systeem zo werkt. Dat maakt het voor docenten ingewikkeld om overzicht te houden en voor kinderen lastig om zich echt gezien te voelen.

Continuïteit is lastig te waarborgen

Uit een data-analyse van de gemeente Nijmegen, de scholen in Nijmegen-Noord en het samenwerkingsverband zijn de omvang van het aantal kinderen en de kosten onderzocht en in kaart gebracht. De resultaten hiervan worden hieronder weergegeven.

We constateren dat het percentage van kinderen dat naar speciaal onderwijs gaat landelijk gemiddeld hoger ligt (2,4% SBO, 2,4% SO) dan in Nijmegen Noord (1,6% SBO 2% SO).



Daarnaast zien we een toename van leerlingen die doorstromen naar SBO- en SO-scholen in Nijmegen. Ook is er een absolute toename van kinderen op SO-scholen in cluster 3/4. Een klein gedeelte van deze toename en doorstroom wordt verklaard door kinderen die vanuit gebieden buiten Nijmegen-Noord doorstromen naar de scholen. Volgens betrokken professionals woont de grote meerderheid echter in Nijmegen-Noord zelf.

Aantal kinderen dat vanuit bo-scholen in Noord naar sbo/so-scholen buiten Noord stroomt:

- In 21/22: 16 leerlingen (maar er stromen ook 2 kinderen terug)
- In 22/23: 11 leerlingen (maar er stromen ook 4 kinderen terug)
- In 23/24: 13 leerlingen (er stromen geen kinderen terug)

Aantal kinderen dat woont in Nijmegen Noord en naar een:

- SBO-school gaan: neemt af met 9 tussen 2022-2023
- SO-school cluster 1/2 gaan: neemt af met 2 tussen 2022-2023
- SO-school cluster 3/4 gaan: neemt toe met 9 tussen 2022-2023

**Het gebied Nijmegen-Noord is hier geformuleerd als een samenvoeging van de wijken Nijmegen-Noord en Lent.*

Wat zichtbaar wordt in het actieonderzoek is dat deze aanpassingen zoals bij kinderen met een beperking vaak neerkomen op maatwerk dat via complexe procedures moet worden georganiseerd. Arrangementaanvragen, beschikkingstrajecten en incidentele financiering leiden ertoe dat er soms in een enkele casus zeven verschillende professionals rond één kind actief zijn: een onderwijsassistent, een buurtteammedewerker, een zorgbegeleider en verschillende specialisten met betrekking tot haar visuele beperking (voor iedere aspect een specialist) voor braille, gym, didactiek aanpassingen en mentale ontwikkeling. Deze versnippering levert veel inzet op, maar weinig continuïteit. Dit is financieel ook zichtbaar. In Nijmegen breed zijn er 53 zorg en onderwijs arrangementen (A&K) afgegeven: dat kost €47.398 per jaar voor het overdragen van expertise. Per arrangement zijn de gemiddelde kosten €849. Dit betrof de kosten voor een gedeelte van het totaal aantal van 2709 kinderen regulier onderwijs volgend in Nijmegen-Noord in het schooljaar (2023-2024).

Daarnaast moeten scholen zelf aangepaste materialen bekostigen en aanvragen: van lesmateriaal tot spelletjes en schrijfhulpmiddelen. De financiering is tijdelijk, individueel en gekoppeld aan specifieke leerlingen. Door zowel het geregeld voor de inzet van professionals als wel lesmaterialen ontstaat jaarlijks een zware administratieve last bij schooldirecteuren, die vaak al onder druk staan door personeelstekorten. Elk jaar opnieuw moeten zij middelen en inzet (fte's) aanvragen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. In totaal is er door basisscholen voor €148.679 euro extra basisondersteuning aangevraagd op scholen vanuit het samenwerkingsverband.

De casus in Nijmegen laat een breder financieringsprobleem zien: ondersteuning in het onderwijs is vaak niet structureel belegd, maar afhankelijk van incidentele en persoonsgebonden financiering. Daarmee wordt inclusief onderwijs geen collectief goed, maar een individuele strijd. Juist in een tijd waarin we streven naar normaliseren, vraagt dit om een herziening van hoe ondersteuning op school georganiseerd en gefinancierd wordt.

Wat leren wij van onze hypothesen?

Financiering maakt slimmer inzetten van specialistische hulp onmogelijk

Het snijvlak van onderwijs en jeugdzorg blijkt een knelpunt in het bieden van passende ondersteuning voor kinderen zoals Lara, Kees en Toon. In de huidige praktijk belemmert dit raakvlak het vermogen van scholen om leerlingen in het regulier onderwijs te houden. Voor deze kinderen dreigt vaak de overstap naar het speciaal onderwijs. Een route die op papier eenvoudig te organiseren is, maar inhoudelijk vaak niet passend blijkt. Juist deze paradox is zichtbaar in de casus: de regels maken uitstroom naar speciaal onderwijs makkelijker dan het realiseren van maatwerk in de klas.

Het probleem raakt meerdere domeinen: regulier onderwijs, speciaal onderwijs en jeugdzorg. Hoewel de Jeugdwet ontschotting van middelen mogelijk maakt, wordt er in de praktijk nog beperkt gestuurd op het structureel en integraal inzetten van fte's binnen het onderwijs. Hulp blijft vaak gebonden aan incidentele aanvragen en individuele beschikkingen, in plaats van duurzame inzet binnen het schoolsysteem.

Het is wettelijk mogelijk om professionals via de Jeugdwet te financieren. Tegelijkertijd brengt dit een spanningsveld met zich mee: extra zorg leidt tot stijgende jeugdzorg kosten. Hierdoor ontstaat discussie ontstaat over welk domein, onderwijs of zorg, verantwoordelijk is voor de financiering. Het voor de hand liggende alternatief is plaatsing in het speciaal onderwijs, maar dit brengt juist hogere maatschappelijke kosten met zich mee, zoals extra uitgaven voor leerlingenvervoer en een duurdere onderwijsstructuur.

Professionals geven bovendien aan dat het perspectief op terugkeer naar regulier onderwijs afneemt wanneer kinderen eenmaal in het speciaal onderwijs terechtkomen. Het realiseren van inclusief onderwijs: waarin kinderen zoveel mogelijk in een reguliere klas kunnen blijven, is wenselijk vanuit pedagogisch en ontwikkelingsgericht oogpunt. Dit vraagt echter om aanvullende ondersteuning binnen de klas. Docenten in het regulier onderwijs geven aan dat zij meer 'stut en steun' nodig hebben om dit mogelijk te maken. Die ondersteuning kan gefinancierd worden vanuit het samenwerkingsverband of jeugdhulpmiddelen. De vraag blijft echter steeds terugkomen: onder welk domein valt deze inzet precies? Onderwijs of jeugdzorg?

Tegelijkertijd geldt dat bij plaatsing in het speciaal onderwijs (bijvoorbeeld cluster 3 of 4) de onderwijsstructuur al is ingericht op extra begeleiding. Daardoor is er minder aanvullende inzet vanuit de Jeugdwet nodig. Maar dit leidt tot hogere onderwijskosten én tot een versmalling van het toekomstperspectief van het kind.

We zien dan ook op 2 sturingsinstrumenten vernieuwingsmogelijkheden op dit vraagstuk. Deze worden hieronder besproken:

Financiering: ontschotting van beschikkingen en arrangementen voor een inclusief en collectief onderwijs

De voorgestelde oplossing is de inzet van één fulltime 'super onderwijsassistent' (1 fte), die de ondersteuningsbehoefte van meerdere kinderen tegelijk dekt. In dit geval die van Lara, Kees en Toon. Deze medewerker kan flexibel op- en afschalen afhankelijk van de behoefte, en indien nodig ook andere leerlingen ondersteunen. Daarmee biedt deze oplossing niet alleen meer continuïteit, maar is het ook kostenefficiënter dan de optelsom van individuele ZBO-indicaties.

Een mogelijke vervolgstap is regionale samenwerking tussen scholen. Door bundeling van middelen kan een klein, flexibel klasaanbod worden georganiseerd dat financieringstechnisch ontschot is. Dit maakt het mogelijk om ook schooloverstijgend ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld in een gedeeld onderwijs-zorgarrangement binnen de wijk.

Verantwoording

De huidige inzet van ZBO-professionals, zoals in het geval van de casus, blijkt op lange termijn lastig vol te houden. De inzet wordt apart ingekocht door zowel gemeente als school, en valt onder verschillende beleidskaders en verantwoordingsstructuren. Bovendien geldt dat niet alle ondersteuning die onder de Jeugdwet valt automatisch toepasbaar is als 'passend onderwijs'. De criteria en normen binnen het onderwijsdomein wijken af van die binnen de zorg.

Een alternatief perspectief is om ondersteuning binnen het onderwijs domein overstijgend te benaderen. Wanneer samenwerkingsverbanden, gemeenten en scholen gezamenlijk sturen op uitkomsten: het behalen van startkwalificaties zonder langdurige inzet van ambulante jeugdhulp. Hierdoor ontstaat ruimte voor een normaliserende aanpak binnen de schoolcontext. Daarmee wordt zorg minder een aparte voorziening, en meer een geïntegreerd onderdeel van het gewone schoolleven in de wijk.

Vervolg en waarde van ontschotting van middelen

We zien veel potentie in de uitwerking van deze oplossingsrichting, voor zowel de kinderen als betrokken zorg/onderwijs professionals. De volgende stap is om deze inclusieve zorg/onderwijs aanpak verder uit te werken. Hierin hebben de gemeente Nijmegen, scholen en het Samenwerkingsverband een rol.

Waarde van ontschotting van middelen

Het veranderen van school is vaak een moeilijke situatie voor kinderen en ouders. Hoewel er vanuit onderwijs en

zorg hard wordt gewerkt om dit te voorkomen, gaan er nog steeds kinderen de brug over en is er tevens een toename in de vraag naar zorg vanuit ouders en kinderen in het onderwijs. Daarnaast constateren we dat scholen en zorgprofessionals minder goed in staat zijn om een collectieve, inclusieve oplossing te bieden. Dit doorbreken we met deze aanpak, waardoor:

- Ouders en kinderen binding houden met de maatschappij en de wijk.
- Meer kinderen geholpen worden op het reguliere onderwijs in hun eigen buurt.
- Wijken en scholen divers blijven.
- Terugstromen naar regulier onderwijs voor kinderen in zicht blijft.
- Vermindering van de inzet van begeleiding ten goede komt aan de sfeer in de klas.
- Kinderen in de klas met extra ondersteuning 'zo normaal mogelijk' kunnen meedoen en hun zelfstandigheid bevorderen door niet een 'aparte plek' in de groep te hebben met vijf professionals om zich heen.
- Vermindering van kosten voor onderwijs en jeugdzorg door collectieve aanvraag, beschikking en indicatie.

CASUS 5: AANPAK CRIMINELE LVB-JONGEREN NIJKERK

De zoektocht van jongeren om gewoon geld te verdienen en erbij te willen horen

Bram perspectief geven: werken in plaats van zorgen

Hoe een financieringsvraagstuk de kloof tussen zorg en onderwijs laat zien

Bram is 17 jaar en vastgelopen in het praktijkonderwijs. School is niet de plek waar Bram tot ontwikkeling komt. Hij wil maar één ding: werken en geld verdienen. Net als zijn vrienden, die rondrijden op scooters en fatbikes. "Op school verdien je geen scooter," zegt hij. Dus zoekt hij het elders.

Zijn stagebegeleider probeert al langer met hem mee te denken om zijn wens wél binnen de school te realiseren. Maar dat lukt niet zomaar. Bram vertoont gedrag dat voor onrust zorgt: hij pakte onlangs nog iemands lunch uit de kantinekoelkast en eerder een portemonnee van een medewerker. Ook sluit hij zich regelmatig lange tijd op in het toilet vanwege darmklachten. Werkgevers die reguliere stageplekken aanbieden haken na een paar van dit soort incidenten af.

De stagebegeleider wil hem graag een plek bieden waar hij fouten mag maken en kan leren, maar zulke plekken zijn schaars. Daar komt bij: na meerdere voorvallen raakt ook haar geduld op.

En zo zit Bram weer thuis. Op de bank, of rondhangend in het park. Hij ziet zijn vrienden hun stage afronden, geld verdienen en rondrijden. Hij wil dat ook. Dus probeert hij wat klusjes te doen. Op een gegeven moment besluit hij te gaan werken in de supermarkt. Maar ook daar wordt hij na 1,5 dag weer weggestuurd.

Wat zou Bram wel kunnen helpen?

Wat Bram nodig heeft, is een werkplek waar hij mag falen én begeleid wordt. Een plek waar hij in zijn eigen tempo kan leren. Nu gebeurt vaak het tegenovergestelde: hij krijgt geen kans om te leren van zijn fouten, en probeert het daardoor steeds minder. Al veel werkgevers hebben hem afgewezen.

Bram komt pas uit bed als hij weet dat hij geld kan verdienen. Maar in de praktijk lukt dat niet: hij heeft de benodigde werknemersvaardigheden niet. En ook bij de zogenaamde banenafpraak valt hij buiten de boot. Zijn loonwaarde ligt onder de 30%. Dat betekent dat het UWV hem niet als voldoende inzetbaar beschouwt om in aanmerking te komen voor de regeling.

Immers, Bram scoort te laag op werktempo, de kwaliteit van zijn werk is onvoldoende, en hij komt vaak te laat. Omdat hij daardoor onder de 30% loonwaarde zit, krijgen werkgevers geen loonkostenvergoeding en moeten ze zijn loon volledig zelf betalen. Dat maakt het onaantrekkelijk om hem in dienst te nemen. Nog los van de extra begeleidingsinspanning en kosten die hij nodig heeft.

De toekomst voor Bram is niet rooskleurig

Professionals weten dan ook: Bram komt terug in hun caseload. De leerplichtambtenaar, de jobcoach, de consulent werk & inkomen, de stagebegeleider: allemaal maken ze zich zorgen. Zeker straks, als hij 18 wordt. Dan vervalt de leerplicht, valt hij buiten de jeugdwet, en moet hij zonder startkwalificatie zijn weg

vinden op de arbeidsmarkt. Lukt dat niet, dan wacht de bijstand. Hopelijk met een jobcoach vanuit de gemeente.

Maar de zorgen zijn groter dan dat. De verleiding van criminaliteit is dichtbij. Onlangs belde zijn moeder de jobcoach: ze had een verdacht pakketje gevonden op zijn kamer. Bram zei dat hij het voor iemand anders bewaarde, en bracht het weer weg...

Wat hebben we onderzocht in Nijkerk?

Collectieve aanpak van LVB-jongeren zonder perspectief (op de criminaliteit na)

De casus van Bram is exemplarisch voor jongeren met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB) zonder perspectief waar de gemeente Nijkerk een oplossing voor wil bieden.

In Nijkerk deed het IPW samen met de afdeling Werk en Inkomen en de afdeling jeugd onderzoek naar een integrale aanpak voor deze jongeren.

Het doel was om een alternatieve oplossing te bieden voor een doelgroep binnen de jeugdhulpverlening met een LVB-achtergrond. In de gemeente Nijkerk bleek dit voornamelijk te gaan om de 18- / 18+ doelgroep, waarvoor de jeugdhulpverlening, samen met de afdelingen W&I en WMO en in samenwerking met de scholen, geen passend aanbod heeft. In dit onderzoek zijn enkele casussen opgepakt, is de omvang van deze doelgroep onderzocht en zijn de bijbehorende kosten in kaart gebracht. Hierbij is aangesloten op eerdere plannen om deze jongeren een alternatief aanbod te bieden.

Wat zijn de lessen?

Criminele LVB-jongeren: pas laat zichtbaar risico, vroeg handelen is cruciaal

Lessen over Bram

Net als Bram zijn er veel jongeren die telkens weer net niet voldoende passende hulp en zorg krijgen op één plek. Eerst heeft school zijn handen vol aan Bram. Tot zij aangeven dat andere zorg nodig is: schoolplicht werkt niet als Bram zelf wegloopt. Dan is het de jobcoach van de gemeente die zich inspannt. Maar onder de 18 jaar oud, zijn de mogelijkheden voor jongeren en de gemeente beperkt. Zit hij op een stageplek, dan ligt de druk bij de werkgever: Bram komt moeizaam mee, vraagt intensieve begeleiding, en moet goed gemonitord worden.

Iedereen weet dat het criminele pad lonkt. En dat het dan nog veel meer tijd en geld kost. Bram is daarin niet uniek. Hij heeft een licht verstandelijke beperking (LVB), maar is verbaal sterk. Hij weet zich goed te presenteren, waardoor zijn beperking vaak pas laat zichtbaar wordt—via zijn gedrag. In de praktijk zien we dit vaker: jongeren met een *welbespraakte LVB* die buiten beeld blijven. Ondertussen is 30% van de gedetineerden LVB'er, en 95% van deze doelgroep leeft van een uitkering. Deze jongeren vinden geen aansluiting bij werk, school of maatschappij. En als niemand ze vasthoudt, verliezen we ze uit het oog.

Doelgroep

Jongeren- jongvolwassenen zoals Bram, die niet naar school gaan en uitvallen op werk/stageplek bevatten de volgende eigenschappen:



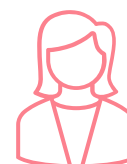
Onvoldoende basis
werknemersvaardigheden
om volwaardige baan te
krijgen



Moeilijk lerend (maar vaak
streetwise) en vallen uit
op onderwijs



Veelal een zwak sociaal
steunsysteem thuis



Soms inzet van jeugdhulp
of WMO om gebrek aan
perspectief te
compenseren

Lessen in Nijkerk

Draaideurjongeren: iedereen kent ze, maar maatwerk is lastig te realiseren

Maar Bram is niet alleen. In Nijkerk zien professionals een groep van minimaal 20 jongeren met dezelfde problematiek. Jongeren voor wie extra inspanning en alternatieven binnen het huidige aanbod gewoon niet volstaan om ze binnenboord te houden. Deze groep laat zich moeilijk motiveren, ze vallen uit op school, veroorzaken overlast op straat en missen thuis de stabiele basis die nodig is om zich te ontwikkelen. Vroege signalen worden vaak niet omgezet in handelingsperspectief, terwijl de gevolgen zich pas op latere leeftijd écht manifesteren: schulden, verslaving en criminaliteit.

Deze jongeren overzien de consequenties van hun gedrag vaak niet. Hun handelen is sterk prikkel gestuurd: vaak draait het om direct geld. Omdat ze mee willen komen met hun vrienden die ook geld verdienen. En juist omdat ze cognitief kwetsbaar zijn, zijn ze vatbaar voor beïnvloeding en verleiding. En daardoor ligt criminaliteit al vaak juist op vroege leeftijd op de loer.

Professionals lopen ondertussen vast. Scholen, hulpverleners, verslavingszorg en gemeentelijke toegangspartners willen wel, maar kunnen onvoldoende maatwerk leveren. Want deze jongeren hebben iets anders nodig dan een 'regulier traject': een leeromgeving waar falen mag, en waar structuur en vertrouwen langzaam kunnen groeien. Dagbesteding is bijvoorbeeld geen optie, omdat jongeren daar geen aansluiting vinden. Daarnaast zijn stageplekken schaars en durven scholen plaatsing van jongeren vaak niet aan. Dit door het risico op het eventueel verliezen van hun stageplek als jongeren onverwacht gedrag vertonen op de werkvloer.

De belevingswereld van de professional is daarom als volgt:

- Jongeren zijn moeilijk te plaatsen bij ondernemers.
- Draaideurjongeren: jongeren keren vaak terug.
- Jongeren glijden af en er is geen perspectief om te bieden.
- Jongeren verliezen aansluiting bij de maatschappij en worden vatbaarder voor externe invloeden.
- Jongeren verliezen het vertrouwen in scholen en de overheid.
- Regievoeren is niet mogelijk omdat:
 - Regievoering voor 18- anders is dan 18+ (wijkteam/school of de jongeren zelf).
 - De verschillende partijen maar een beperkt en ontoereikend aanbod hebben.
 - Meebewegen, contact houden en langdurige betrokkenheid lastig te organiseren is door versnipperde wetgeving en het verloop van hulpverleners.

Wat daarbij extra wringt: deze jongeren sluiten niet vanzelf aan bij de samenleving. Ze vinden geen toegang tot werk of onderwijs en zoeken het dan maar elders. Vaak in informele of zelfs illegale circuits. Niet per se uit kwade wil, maar uit het niet kunnen overzien van negatieve consequenties van eigen handelingen.

De gemeente Nijkerk wil voor deze jongeren een plek ontwikkelen waar ze geld kunnen verdienen, fouten mogen maken, en kunnen groeien richting een volwassen leven. En waar ze daar de tijd voor krijgen. Wat is er nodig om voor deze groep een alternatief aanbod te ontwikkelen? Een aanbod waar we alle kennis en middelen van partijen die deze jongeren telkens door hun vingers zien glijpen samenbrengen? En wat moet dat kosten? Dat is de vraag waar Nijkerk voor staat, bleek tijdens dit actieonderzoek. We gingen op zoek naar de antwoorden.

Huidige kosten en omvang van doelgroep

Uit een kostenanalyse van een 18- casus en een 18+ en een bredere analyse van de Werk en Inkomen afdeling van de gemeente Nijkerk zijn de omvang en de kosten van de doelgroep bepaald. Daarbij zijn verschillende kosten zoals onderwijs, jeugdzorg, P-wet, WMO-kosten meegenomen. Deze zijn hieronder uitgewerkt.

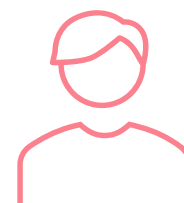
18- zien we het volgende patroon:

Huidig scenario: (kosten €26.800)

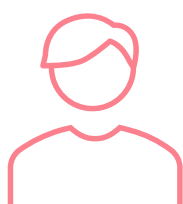
- Wijkcoach inzet
- Jeugd GGZ inzet
- Inzet jeugdzorg
- Leerplicht inzet
- Politie inzet

Dreigend scenario: (kosten: €41.000)

- Wijkcoach inzet wordt intensiever
- Meer GGZ-behandeling voor jongere
- Leerling vervoer inzet om jongere op andere werkplek te krijgen
- Nog steeds inzet van jeugdzorg
- Nog steeds inzet van leerplicht
- Nog steeds inzet van politie



18+ zien we het volgende patroon:



Huidig scenario (kosten: €18.450)

- Inzet van onderwijs
- Inzet van WMO-ondersteuning

Dreigend scenario (kosten: €36.500)

- Inzet ambulante woonbegeleider
- Beland in de bijstand
- Maakt aanspraak op reïntegratiebudget
- Inzet van betrokken klantmanager voor begeleiden naar een baan

Baten van doorbraken

Besparingen voor de 18- en de 18+ doelgroep

Op basis van de casuïstiek kunnen we geen exacte rekensom geven van het doorbraakscenario. Oftewel, wat het rendement zal zijn vanuit een collectieve aanpak voor de jongeren. Echter, uitgaande van de huidige aangeleverde data constateren we dat de jeugdzorgkosten gemiddeld €20.000 meer zijn in het huidige scenario dan in het dreigende scenario. Daarin zou een gedeelte van de winst kunnen zitten. Dit wordt hieronder uitgewerkt:

Indien de doelgroep van jongeren met een LVB kan participeren zien we dat er in verschillende domeinen besparingen zijn. De volgende aspecten zijn daarin belangrijk:

- De totale doelgroep omvang komt neer voor Nijkerk op 20 casussen. Vandaar dat de besparingen voor 20 gevallen berekend is.
- Voor de oplossing van deze casussen is er een investeringsbudget nodig om deze jongeren te laten participeren. Deze is geschat door de betrokken partijen op €10.500 per jaar
- De verwachting is dat voor de:
 - 18- casus: besparing van jeugdzorg gelden met €20.000 per casus
 - 18+ casus: besparing voor WMO & P-wet
- Voor zowel de 18- als de 18+ geldt dat er op de volgende kostenposten besparingen kunnen zijn:



Besparing 1:
Jeugdinzet



Besparing 2:
GGZ-hulp



Besparing 3:
Politie



Besparing 4:
Uitkering (UWV
als participatie)

Voor de 18- populatie zit de kostenbesparing vooral bij de jeugdzorg. Daarnaast zien we voor de 18+ doelgroep dat er ook besparingen zijn op de WMO en de P-wet. Omdat de jongeren niet altijd in beeld zijn, komen ze pas in beeld als er een veiligheidsissue speelt. Bij een collectieve oplossing voor de jongeren zullen de grootste baten pas op lange termijn bekend zijn. Wat wel (landelijk) bekend is, is dat deze jongeren een stapeling van kosten hebben vanuit de Jeugdwet. Met de collectieve doorbraak kunnen we al vroegtijdig een alternatief bieden.

Voor een 18- doelgroep: door een investering van €210.000 als inkomsten voor werk aan 20 jongeren te verstrekken, kan dit een besparing opleveren van €400.000 aan jeugdzorggelden. Uiteraard onder de juiste begeleiding en een goed werkklimaat. Ook moet dit aantrekkelijk worden voor een werkgever. Kosten voor de werkgever en begeleiding komen hier nog extra bij.

Voor de 18+ doelgroep: Gemeente is momenteel bezig om intern meer data op te halen, dit wordt meegenomen in vervolg.

Wat leren wij van onze hypothesen?

Voor wat betreft de lessen voor dit actieonderzoek, leerden we vooral iets over de hypothesen rondom sturingsinnovatie in Nijkerk. Om de aanpak in Nijkerk te laten slagen, is structurele sturing nodig. Naast wat er wordt gevraagd van werkgevers, jongeren en begeleiding, is het juist deze sturing die duurzame keuzes mogelijk maakt. Keuzes zoals in de casus van Bram: hem vasthouden en begeleiden, los van de vraag of het om een onderwijs-, jeugd- of volwassenzorgprobleem gaat. En zonder dat het afhangt van welke professional hij wel of niet serieus neemt.

De casus van Bram, de doorbraak die daarin is gerealiseerd én de mogelijke collectieve aanpak roepen daarbij de volgende vragen op, die richting geven aan de benodigde doorontwikkeling van het sturingsinstrumentarium:

- **Financiering**

De manier waarop we nu financieren maakt het bijna onmogelijk om voor een relatief kleine jongeren alternatief maatwerk te ontwikkelen.

- Hoe bewegen we van trajectgestuurde inkoop ($p \cdot q$) naar populatiebekostiging, zodat interventies vanuit werk, zorg of onderwijs niet vastlopen op schotten tussen domeinen?
- Hoe richten we bekostiging zo in dat investeren op $t=0$ vanuit de jeugdwet en of onderwijs de baten voor de WMO en de P-wet juist stimuleert in plaats van doet laten afwachten?
- Kan er een ontschot budget komen waarmee jobcoaching, inkomen én werkgeversbijdragen tegelijk vergoed worden?

- **Verantwoording**

De casus van Bram roept vragen op over wie waarvoor verantwoordelijk is en wie de jongere uiteindelijk vasthoudt.

- Hoe kan er een gedeelde verantwoordelijkheid ontstaan tussen onderwijs, werk, zorg en gemeente?
- Bram heeft recht op onderwijs. Maar wat betekent dat recht als het onderwijs het niet waar kan maken door een schaarste aan stageplekken en werkgevers?
- Is er ruimte voor een plan op maat waarin het perspectief van Bram centraal staat?

- **Governance**

Tot slot vraagt deze casus om een andere manier van organiseren: rondom jongeren zelf.

- Hoe maken we ruimte voor gedeelde besluitvorming tussen jongeren, ouders, scholen, jobcoaches en werkgevers?

In onderstaande tabel zijn de bovenstaande vragen en andere aspecten op het sturingsinstrumentarium toegelicht.

	Paradigma A: Uitvoering	Paradigma B: Vernieuwing
Accountability	• Input/output • Op enkel zorg of onderwijs monitoren	• Impact/outcome ontwikkeling • Gedeelde verantwoordelijkheid • Monitoring op thuiszitters, drop-outs, vergroten jongeren met start kwalificaties
Governance	• Enkel gericht vanuit risicobeheersing	• Een gezamenlijk plan op omgaan met risico
Financiën	• Geschotte financiering	• Ontschotte financiering

Vervolg: relevantie van aanpak

Jongeren met LVB-problematiek die uitvallen in onderwijs en vervolgens niet meekomen in een werkomgeving, zijn kwetsbaar. Hoewel vanuit het onderwijs, participatie en zorg hard wordt gewerkt om dit te voorkomen, constateren we dat inzet vaak te laat is en jongeren het criminele pad op gaan. Daarnaast vinden ze moeilijk aansluiting met de arbeidsmarkt door onvoldoende begeleiding. Dit doorbreken we met deze aanpak, waardoor:

- Welbevinden van omgeving van jongere (ouders en naasten) gaat omhoog.
- Veiligheid in de wijk toe neemt.
- Werkplezier en betrokkenheid van professionals omhooggaat.
- Dit bijdraagt aan landelijke werkloosheid.
- Werk ingezet wordt als ontwikkeling en opvoedinstrument i.p.v. dat jongeren afstromen in zorgsysteem.
- Het een criminele carrière voorkomt en daarmee gerelateerde schade voor omgeving.

We zien veel potentie in de verdere uitwerking van een aanpak van deze doelgroep. De eerste stap is om het budget te ontschotten binnen de gemeente Nijkerk en het aanhaken van scholen en werkgevers. De gemeente gaat hier intern op door ontwikkelen en gaat deze lessen zowel intern als daarbuiten borgen.

CONCLUSIE

De casuïstiek binnen het actieonderzoek laat zien dat veel van de problematiek rondom jeugd niet alleen draait om jeugdzorg zelf, maar juist om de samenhang met andere levensdomeinen zoals wonen, inkomen, volwassenproblematiek en de aansluiting tussen onderwijs en zorg. In de praktijk zien we dat de verabsolutering van zorg of veiligheid andere waarden zoals het bieden van bestaanszekerheid of ontwikkelingsperspectief van kinderen kan onderdrukken of zelfs ontnemen.

Op casusniveau (n=1) worden geregeld doorbraken gerealiseerd door het perspectief van de inwoner centraal te stellen. Denk aan het mogelijk maken van een begeleid wonen plek, het inzetten van informele steun via een pleeggezin, het bundelen van inzet van professionals die goed aansluiten bij het kind, of het ontschotten van onderwijs- en zorgbudgetten ten behoeve van ondersteuning in de klas. Deze doorbraken ontstaan doordat betrokken professionals met creatieve ideeën komen, en hierin worden gesteund door beleid en bestuur binnen dit actieonderzoek of de proeftuinen van de Toekomstscenario.

Maar deze individuele oplossingen worden zelden structureel geborgd of opgeschaald. Er wordt nog onvoldoende gestuurd op het collectivieren van deze inzichten: op straat-, school-, wijk, of gebiedsniveau. Terwijl de praktijk laat zien dat het wél kan: als het lukt in één gezin of één klas, waarom dan niet op grotere schaal?

Opschaling van werkende doorbraken gebeurt nog te weinig. Vaak loopt dit vast op financiering, de verantwoording en inkoop van jeugdzorg, verkokering binnen wetgeving en het ontbreken van inwoners aan besluitvormingstafels. Juist daar ligt de potentie van doorontwikkeling van het sturingsinstrumentarium. We zien dat het vraagt om fundamenteel andere sturing. Weg van de beheerslogica, waarin financiering versnipperd is, inkoop traject gestuurd plaatsvindt en verantwoording zich richt op output. In plaats daarvan is een ontwikkellogica nodig: met geharmoniseerde wetgeving, ruimte voor impactvolle samenwerking met kinderen en hun ouders, bureaucratievrij geld, en monitoring gericht op daadwerkelijke maatschappelijke impact. In essentie vraagt dit om een paradigmashift: van een beheersbureaucratie naar een ontwikkelbureaucratie.

Door deze shift te maken, kunnen we de geleerde lessen uit n=1 casuïstiek omzetten in een vernieuwing van het sturingsinstrumentarium voor een collectieven van inwoners. Daarmee maken we de stap van een incident voor een individu, omdat bijvoorbeeld een hulpverlener een goed idee heeft naar een structurele transformatie waarin we een jeugdstelsel creëren dat écht werkt voor kinderen en gezinnen.

Hieronder staat aan de hand van het sturingsinstrumentarium uitgelegd hoe dat te doen:

Vanuit paradigma A ('Beheersen')

Sturingsinstrument	Probleem	Effect
Wetten	Verkokerd	<i>We zien door de wetten het recht niet meer</i>
Governance	Afstemming met het veld	<i>We zien door de overleggen de mens niet meer</i>
Financiën	Schotten en pxq en subsidiesoep	<i>We zien door de geldstromen het rendement niet meer</i>
Accountability	Per domein op input	<i>We zien door de kpi's de impact niet meer</i>

Naar paradigma B ('Ontwikkelen')

Sturingsinstrument	Beheersen	Vernieuwen
Wetten	Verkokerd	<i>Harmoniseren wetgeving</i>
Governance	Afstemming met het veld	<i>Impact met bewoners maken</i>
Financiën	Schotten en pxq en subsidiesoep	<i>Revolverend bureacratie vrij fonds (Gebiedsspuk)</i>
Accountability	Per domein op input	<i>Sturen op outcome en impact</i>

Een paradigmashift voltrekt zich niet van de een op de andere dag. Daar zijn vaak jaren voor nodig. Gelukkig is de verandering in de sector al in gang gezet. Op veel plekken zijn de afgelopen jaren experimenten en programma's gestart die uitdrukken dat het echt anders moet. De volgende jaren moeten die programma's uitgebreid worden door te gaan oefenen met nieuwe sturingsinstrumenten. En in Zwolle hebben we geleerd dat naast sturen een andere waardenafweging ook noodzakelijk is. Niet meer alle focus op veiligheid, maar maak ook een afweging op ontwikkeling en bestaanszekerheid.

**HET INSTITUUT
VOOR PUBLIEKE
WAARDEN**

Oudegracht 34
3511 AP Utrecht

58247084 KVK
NL88INGB0105319775 IBAN
NL8529.44.421.B01 BTW