



# Samenwerken in de Jeugdzorg

## Waar komt het vandaan?

In 2015 besloot het Rijk om diverse taken over te hevelen van het Rijk naar de gemeenten: de [decentralisatie van de zorg](#). Aanleiding hiervoor waren de stijgende zorgkosten door een steeds groter wordend beroep op de zorg door de Nederlandse burger. Nederland veranderde van een verzorgingsstaat in een participatiemaatschappij met meer aandacht voor preventie en zelfredzaamheid. Door de zorg dichterbij de burger te organiseren, kunnen mensen sneller geholpen worden bij zorg- of ondersteuningsaanvragen en kan de gewenste zorg en ondersteuning beter aansluiten bij de persoonlijke (thuis)situatie. De omvang en kosten van de verzorgingsstaat zouden hier eveneens mee kunnen worden beperkt.

Met de decentralisatie van de zorg werden de gemeenten vanaf 2015 onder andere verantwoordelijk voor de jeugdzorg, geregeld in de Jeugdwet. In de jeugdzorg staan de gemeenten voor een grote opgave, de vraag naar jeugdhulp is fors toegenomen in de afgelopen jaren. In 2021 ontving [dertien procent van alle jongeren jeugdhulp](#). Belangrijke [doelen van de Jeugdwet](#) zijn het gebruik maken van de eigen kracht van jongeren, minder snel medicatie voorschrijven, de zorgvraag terugbrengen, hulp op maat bieden voor kwetsbare kinderen, meer samenhangende hulp aan gezinnen bieden en meer ruimte voor jeugdprofessionals om eigen invulling te geven aan hun werk.

## Wat is het?

Om deze doelen te behalen, is goede samenwerking tussen gemeenten cruciaal. In de [toelichting van de Jeugdwet](#) is zelfs opgenomen dat gemeenten verplicht zijn om regionaal samen te werken of dat het zeer voor de hand ligt dat zij dit zullen doen. De invulling hiervan staat gemeenten vrij en verschilt per regio.

Nederland is onderverdeeld in 42 jeugdregio's, die bestaan uit een aantal gemeenten. Het aantal gemeenten dat met elkaar een regio vormt verschilt en is afhankelijk van het aantal inwoners. Elke regio heeft een eigen regionaal expertteam dat helpt om passende zorg te organiseren. Boven deze regionale samenwerkingsverbanden hangen de acht bovenregionale expertisenetwerken jeugd die vanuit een onafhankelijke positie de regio's en bijbehorende expertteams kunnen ondersteunen indien nodig.

In deze whitepaper kijken we naar de manier waarop gemeenten samenwerken om opgaven in de jeugdzorg aan te pakken. Voor het verzamelen van informatie hebben we interviews afgenomen in verschillende regio's en geïnventariseerd hoe gemeenten onderling samenwerken. We lichten de voordelen en knelpunten van deze samenwerking uit en vergelijken de samenwerkingsvormen met samenwerkingsmodellen van TwynstraGudde. Tot slot geven we enkele aanbevelingen. De vraag die hierbij centraal staat, is: *hoe werken gemeenten samen om de opgaven in de jeugdzorg aan te pakken?*





## Waar staan we nu?

In 2018 is de Jeugdwet uitvoerig [geëvalueerd](#), waarbij ook aandacht was voor de decentralisatie en de onderlinge samenwerking tussen gemeenten. Aan de ene kant zorgt de invoering van de Jeugdwet ervoor dat de jeugdhulp meer in samenhang wordt georganiseerd en meer informele afstemming plaatsvindt. De decentralisatie biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om de jeugdzorg meer te integreren met het sociaal domein. Aan de andere kant blijkt uit deze evaluatie dat de jeugdzorg nog sterk in ontwikkeling is. Het kost tijd om elkaar te leren vinden en vertrouwen op te bouwen in een nieuw samenwerkingsverband. Het budget is vaak te krap om het samenwerkingsverband op te tuigen, er is een gebrek aan integratie van wet- en regelgeving binnen het sociaal domein en gemeenten en samenwerkingsverbanden werken vaak in aparte werelden.

Ook blijkt het solidariteitsprincipe tussen gemeenten in de praktijk lastig te werken. Wanneer een jeugdige gebruik moet maken van specialistische jeugdhulp, kan dit een grote financiële aanslag zijn op het beschikbare budget van de gemeente. Daarom is gewenst dat gemeenten elkaar financieel steunen bij complexe gevallen, maar dit is vaak nog niet het geval. De evaluatie concludeert dat de échte transformatie van de jeugdzorg nog niet heeft plaatsgevonden. Het beroep dat wordt gedaan op gespecialiseerde jeugdhulp neemt nog niet af, terwijl daar ondertussen wel [bezuinigingen zijn doorgevoerd](#).

## De uitdagingen

Inmiddels zijn we vier jaar verder sinds de evaluatie van de Jeugdwet. De vraag om jeugdhulp is alleen maar [groter](#) geworden. Alhoewel de samenwerking tussen gemeenten steeds meer toeneemt naarmate de tijd vordert, gaat samenwerking in dit complexe veld nog niet zoals gewenst. Er is behoefte aan een steviger en beter verbonden netwerk, waarbij gemeenten samen leren. De overheid roept op tot samenwerking tussen gemeenten, maar dit leidt tot verschillende uitdagingen.

*“De échte transformatie van jeugdzorg heeft nog niet plaatsgevonden.”*

### Doelstelling samenwerking onduidelijk

Doordat een samenwerkingsverband een lerend netwerk is, is het vaak niet direct helder waar op gefocust wordt. In het begin van de samenwerking wordt vaak gefocust op het gezamenlijk inkopen van jeugdzorg. Naarmate de jeugdregio langer bestaat, kan het worden ingezet om meer te leren van elkaars expertise. Zo heeft een jeugdregio gezamenlijk scholing georganiseerd voor medewerkers uit verschillende gemeenten met dezelfde portefeuille. Het is de uitdaging om vanaf het begin met elkaar samen te werken op alle doelstellingen en niet alleen op de inkoop van zorg.

1.

2.

### **Gebrek aan structurele financiering**

Een tweede uitdaging is dat activiteiten zoals scholing binnen het samenwerkingsverband vaak vanuit tijdelijke subsidieregelingen worden bekostigd. Er is behoefte aan structurele financiering om grote vragen met elkaar integraal aan te pakken op langere termijn. Op die manier zijn gemeenten er zeker van dat ze voor een langere periode samen verbonden zijn en samen stappen kunnen zetten om de opgaven in de jeugdzorg aan te pakken.

3.

### **Ongelijke verhoudingen tussen gemeenten**

Een derde uitdaging is dat gemeenten zich verschillend kunnen verhouden tot elkaar in hetzelfde samenwerkingsverband. De gezamenlijke visie van de jeugdregio's geeft sturing, maar laat gemeenten vrij om de samenwerking in de uitvoering zelf te bepalen. Een gemeente heeft de vrijheid om bepaalde zaken zelf te organiseren, zoals het inrichten van een expertteam voor complexe casussen. Hierdoor is er vanuit de desbetreffende gemeente minder behoefte aan het samenwerkingsverband.

4.

### **Beperkt draagvlak voor regionale visie**

Tot slot verschilt het per gemeente in hoeverre de uitvoerende medewerkers worden meegenomen in de regionale visie die opgesteld wordt in het samenwerkingsverband. Dit is een gemiste kans, aangezien deze medewerkers juist over veel kennis van de dagelijkse praktijk beschikken en degene zijn die uitvoering geven aan de regionale visie.



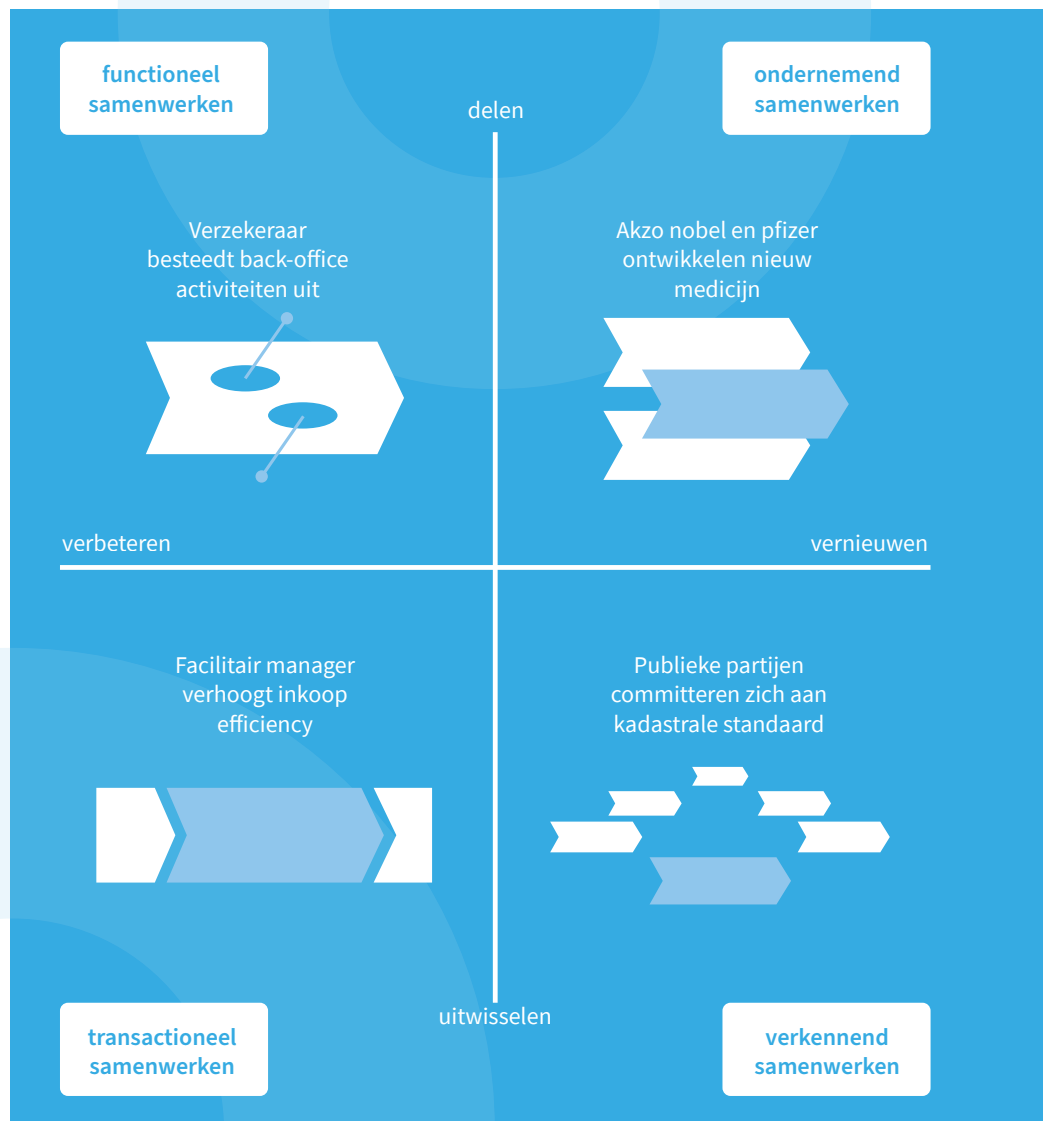
*“Decentralisatie van de jeugdzorg vraagt om herziening van de huidige samenwerkingsvormen.”*

## Vanuit de theorie

De effectiviteit en het succes van een samenwerking is voor een groot deel afhankelijk van de inrichting van de samenwerking. Daarom is het voor de jeugdregio's belangrijk om stil te staan bij de samenwerkingsvorm en gewenste overleg- en organisatiestructuur. TwynstraGudde onderscheidt vier verschillende vormen van samenwerking: verkennend samenwerken, ondernemend samenwerken, functioneel samenwerken en transactioneel samenwerken. De keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm wordt bepaald door de aard en de doelstelling van de samenwerking. De kenmerken en doelen van de samenwerking in de jeugdzorg hebben invloed op de manier waarop de samenwerking het beste vormgegeven kan worden om tot een effectieve samenwerking te komen. Vandaar dat het belangrijk is om de samenwerking in de jeugdregio's vanuit de verschillende invalshoeken te bekijken. Hieronder worden de vier verschillende samenwerkingsvormen één voor één kort toegelicht.

Een **verkennende samenwerking** leent zich het beste wanneer partijen van elkaar willen leren en kennis en ervaringen willen uitwisselen. Door bepaalde kennis of activiteiten te delen, streven de partijen ernaar om nieuwe mogelijkheden te ontdekken. De aangesloten partijen zijn in deze samenwerking allemaal gelijkwaardig en bezitten een vergelijkbare autoriteit op het terrein waarop wordt samengewerkt. Uit ons onderzoek blijkt dat alhoewel gemeenten in de basis gelijkwaardig zouden moeten samenwerken, dit in de praktijk niet altijd het geval is doordat de omvang van een gemeente vaak bepaalt hoeveel een gemeente te zeggen heeft. Over het algemeen blijken grotere gemeenten meer financiële middelen tot hun beschikking te hebben en daarmee ook meer invloed te kunnen uitoefenen op de beslissingen.

Het doel van **transactionele samenwerking** is om het proces te verbeteren, waarbij de samenwerking zich richt op het effectief en efficiënt uitwisselen van mensen, producten, diensten of informatie. Op deze manier kunnen bestaande processen verbeterd worden en kunnen gemeenten beter inspelen op de vraag van cliënten. In tegenstelling tot verkennende samenwerking is bij transactionele samenwerking een relatief herkenbare hiërarchische verhouding tussen de ontvangende partij en de leverende partij. Wanneer binnen de jeugdzorg samenwerking op een transactionele manier plaatsvindt, komen gemeenten (de ontvangende partij) zowel onderling als met zorgaanbieders (leverende partij) samen om hun gegevens en ervaringen uit te wisselen. Hierdoor beschikken zij over meer informatie en data, waardoor de jeugdzorg gericht ingekocht kan worden en men beter van elkaar kan leren. Door deze vorm van samenwerking toe te passen, wordt er aan de voorkant al meer samengewerkt. Uit ons onderzoek blijkt dat dit de jeugdzorg ten goede komt.



**Ondernemend samenwerken** kenmerkt zich door het feit dat partijen elkaar nodig hebben om nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden te ontdekken. Het lukt niet om zelfstandig strategische vernieuwing aan te brengen, ze hebben een complementaire partij nodig. Het is belangrijk dat de aangesloten partijen zich volledig committeren aan de samenwerking.

Gemeenten en zorgaanbieders hebben elkaar nodig om te voldoen aan de doelstellingen vanuit de decentralisatie van de jeugdzorg en om de gewenste zorg te leveren. Een voorbeeld van het gezamenlijk bundelen van expertisen, is het oprichten van een regionaal expertteam. Dit team bestaat uit experts vanuit verschillende jeugdzorgaanbieders en richt zich op complexe vragen.

Bij **functionele samenwerking** is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Er worden specifieke afspraken gemaakt over de manier waarop de partijen de processen op elkaar moeten afstemmen. Dit zorgt ervoor dat beide partijen sterk van elkaar afhankelijk zijn.

Een gemeente is verantwoordelijk voor het beleid en de strategische visie van de jeugdzorg, maar besteedt het leveren van de zorg uit aan zorgaanbieders. Soms richten gemeenten gezamenlijk een uitvoeringsorganisatie op, die de inkoop uitvoert en contact onderhoudt met de zorgaanbieders. Dit is met name waardevol voor kleinere gemeenten aangezien zij vaak niet beschikken over voldoende mankracht en financiële middelen om het zelf te organiseren.



## Onze aanbeveling voor de toekomst

Uit onze verkenning naar regionale samenwerking binnen de jeugdzorg komt naar voren dat er de afgelopen jaren veel stappen gezet zijn om de samenwerking zo doelgericht mogelijk in te zetten, om goede zorg voor de jeugd te kunnen realiseren. Daarbij lopen gemeenten en jeugdregio's tegen de nodige uitdagingen aan, maar zien zij ook hoe samenwerking tot meerwaarde kan leiden op langere termijn. Dit is hard nodig, gezien de grote opgaven waar de jeugdzorg voor staat.

Bij een transactionele samenwerking is er sprake van hiërarchie, die ongewenst is tussen gemeenten. Deze hiërarchie zien we ook terug bij functionele samenwerking, waarbij er expliciet sprake is van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Gewenst is dat gemeenten gelijkwaardig met elkaar samenwerken en van elkaar leren. Volgens ons is ondernemend samenwerken de meest geschikte vorm om de samenwerking tussen gemeenten in te richten. In deze samenwerking zijn gemeenten afhankelijk van elkaar en samen verantwoordelijk voor het inrichten van de jeugdzorg in hun regio. Wij zijn van mening dat op deze manier een lerend netwerk het beste kan worden ontwikkeld, doordat gemeenten samen optrekken in het opstellen van beleid en strategie.

Het is belangrijk om helderheid te creëren over de afspraken en spelregels. Het dient duidelijk te zijn wat de verschillende partijen van elkaar kunnen verwachten. Wanneer dit verandert, zorgt dit voor onduidelijkheid en verwarring, wat ten koste gaat van de doelmatigheid van de samenwerking en het leveren van de jeugdzorg. Zo blijkt uit de gesprekken met de respondenten dat gemeenten na het afsluiten van een nieuwe aanbestedingsperiode zoekenden zijn in de onderlinge verhouding en structuur. Nieuwe partijen doen mee in de samenwerking en het aandeel van reeds betrokken zorgaanbieders verandert. Respondenten geven aan dat gemeenten aan het begin van een nieuwe samenwerking vaak enigszins voorzichtig aftasten op welke manier de samenwerking wordt vormgegeven. Vanuit OchtendMensen raden wij aan om hier voortdurend met elkaar het gesprek over te voeren. Zo kunnen verwachtingen en doelstellingen van de samenwerking binnen de jeugdregio worden bijgesteld, om samen te werken aan goede zorg voor de jeugd. We raden aan om een ondernemende samenwerkingsvorm toe te passen tussen gemeenten, waarbij er gezamenlijk beleid wordt opgesteld en uitgevoerd. Een mooi voorbeeld hiervan is het inrichten van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie.



*“Samenwerken vergt continue afstemming over doelstellingen en verwachtingen.”*