

Reflecties Wetenschappelijke Board Enschede

Monitoring van de Enschedese aanpak van de Jeugdzorg

Enschede, juli 2024

Inleiding

Op 10 juni 2024 stelde de gemeenteraad de strategienota *Onze jeugd, onze zorg* vast. Hierin staan 4 doelen centraal, vertaald naar 6 strategielijnen en 47 maatregelen. De 47 maatregelen moeten helpen de jeugdhulp te verbeteren. Dat is nodig omdat de betaalbaarheid in het geding is, en omdat niet zoveel kinderen (1 op 6) jeugdhulp nodig zouden moeten hebben: minder kinderen/jeugdigen in de zorg is een streven.

De gemeente Enschede ontwikkelt plannen voor het monitoren van het jeugdbeleid op 3 niveaus: het niveau van het totale programma met de 4 doelen, op het niveau van de 6 strategielijnen en op het niveau van de 47 maatregelen. De gemeente worstelt met de vraag hoe je die monitoring goed kunt uitvoeren, terwijl ook allerlei maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op de werking van de maatregelen.

De Wetenschappelijke Board is gevraagd tijdens haar vergadering van 12 juli 2024 mee te denken over de monitoring aan de hand van de volgende sub-vragen:

1. Wat moet de gemeente Enschede monitoren om te weten of deze aanpak werkt? Dit kan gaan over maatregelen/subdoelen/hoofddoelen en over aanpak/input/output/outcome/impact.
2. Hoever moet de gemeente gaan met monitoren, gezien haar rol/taak? Hoe kom je tot een zinvol monitoringssysteem?
3. Kunnen we monitoringsinformatie als stuurinformatie gebruiken? Of, hoe leren we er als systeem van? Hoe kunnen we met onze partners de juiste stappen hierin zetten?

Enkele dilemma's zijn vooraf al meegegeven aan de leden van de Board:

4. De 47 maatregelen werken op elkaar in. Hoe ga je om met deze wederzijdse afhankelijkheid?
5. Daarnaast zijn er ook andere maatregelen, buiten deze nota, die interfereren met de 47 maatregelen. Hoe ga je daarmee om? Interfererende maatregelen Gezond Leven etc.: ook die maatregelen hebben effect. Hoe gaan we om met interfererende maatregelen, tussen de 47 maatregelen en andere maatregelen (autonome ontwikkelingen). En kunnen we onze eigen maatregelen afzetten tegen autonome groei van de jeugdhulp?
6. Effecten van de maatregelen gaan langer duren dan vier jaar, de duur van de aanpak. Hoe geven we dat een goede plek?

Reflecties

De Wetenschappelijke Board spreekt haar waardering uit voor de volledigheid van de visie: er is aan veel gedacht. De Board probeert antwoord op bovenstaande vragen te geven aan de hand van de volgende drie hoofdpunten:

- Probleemanalyse
- Monitoring als sturingsinstrument
- Effectieve en efficiënte monitoring

Probleemanalyse

De Board leest in de nota welke problemen de gemeente Enschede signaleert, zoals een stijgende instroom in de jeugdzorg en daardoor stijgende jeugdzorgkosten.¹ Het zou goed zijn als ook de probleemanalyse in de nota *Onze jeugd, onze zorg* had gestaan. Nu ontstond bij de Board de vraag of de gemeente voldoende heeft gekeken naar de onderliggende oorzaken van de toenames. Wat veroorzaakt het toenemend aantal jongeren dat een beroep doet op de jeugdzorg en wat betekent dit voor de maatregelen die nodig zijn? In hoeverre heeft bijvoorbeeld de ruimtelijke context invloed op de situatie van jongeren en kunnen ruimtelijke maatregelen bijdragen aan een oplossing? Dergelijke informatie kan verzameld worden via gebiedsanalyses en gebruikt worden bij het gebiedsgericht werken. Zo ontstaan waardevolle verbindingen tussen de jeugdzorg en de inzet op gezondheid en de leefomgeving.

De Board is benieuwd in hoeverre de aandacht voor het signaleren van problemen ook bijdraagt aan een toename van het aantal gesignaleerde problemen. Problemen komen door die aandacht beter in beeld. Een nulmeting was zinvol geweest. De Board wijst erop dat de behoefte aan jeugdzorg en de kosten ervan, mede beïnvloed wordt door de manier waarop de indicatiestelling wordt gedaan, de lange wachtrijen en door de kwaliteit en effectiviteit van de geboden hulp. Als kinderen thuis onvoldoende effectieve hulp krijgen, kan dat bijvoorbeeld leiden tot een beroep op zwaardere jeugdzorg. En hoe voorkom je dat kinderen achteruitgaan terwijl ze op een wachtlijst staan? Studenten in Enschede kunnen wellicht terecht voor hulp binnen de eigen kennisinstelling of online?

Het is goed te beseffen dat we tegenwoordig geloven in een maakbare wereld en verlangen dat problemen worden opgelost door professionals. De nadruk komt in de jeugdzorg steeds meer te liggen op de pedagogische basis en het voorkomen van problemen. Daarmee dragen professionals bij aan het versterken van de sociale basis in Enschede, terwijl dit vroeger door de samenleving zelf werd georganiseerd. Is die beweging wenselijk? Vergeet niet om te (blijven) vertrouwen op de kracht en weerbaarheid van jongeren.

¹ Aan de nota *Onze jeugd, onze zorg* ging een uitgebreide analyse vooraf waarvan de tussentijdse resultaten zijn beschreven in de *Discussienota Duurzame jeugdhulp* (november 2023) waarover uitgebreid met de raad is gesproken.

Monitoring als sturingsinstrument

De Board heeft de indruk dat de gemeente Enschede voornamelijk wil monitoren om verantwoording af te kunnen leggen over de (doelmatigheid van de) getroffen maatregelen. Monitoring lijkt minder nadrukkelijk ingezet te worden om te leren en (bij) te sturen. Het is belangrijk ook over dat tweede aspect van monitoring goed te blijven nadenken.

De gemeente Enschede is afhankelijk van zorgaanbieders bij het uitvoeren van de jeugdzorg. Zij moet er niet bij voorbaat vanuit gaan dat het met de kwaliteit van die zorg wel goed zit. Monitoring kan de gemeente inzicht geven in de kwaliteit van de geboden hulp en bewijs van het effect van de inzet van professionals. De gemeente kan dergelijk inzicht goed gebruiken om te sturen richting zorgaanbieders. Monitoringsinformatie kan enerzijds laten zien of zorgaanbieders goede zorg bieden aan cliënten, maar anderzijds ook tonen of zorgaanbieders de goede cliënten helpen. Op die manier wordt waarschijnlijk zichtbaar of er kinderen zijn waarvoor geen aanbod is en kunnen alle betrokkenen bepalen of zij de consequenties daarvan aanvaardbaar vinden. Welk leed accepteren wij in de toekomst omdat wij de zorg niet meer kunnen betalen?

De gemeente wil niet op de stoel van de zorgaanbieders gaan zitten, maar zij doet er goed aan om in haar gesprekken met de zorgaanbieders deze beide perspectieven mee te nemen: zowel het optimaliseren van het zorgaanbod (iemand wordt op de juiste manier geholpen) als het prioriteren van cliënten (helpen we de juiste mensen). Op die manier kan de gemeente ervoor zorgen dat zorgaanbieders volgens dezelfde visie werken als de gemeente, inclusief bijbehorende afspraken over wie geholpen moet worden en welk aanbod passend is. De gemeente kan kwantitatieve streefcijfers meegeven aan zorgaanbieders, maar ook kwalitatieve randvoorwaarden.

De gemeente Enschede kan monitoringsinformatie verzamelen die bijdraagt aan het verbeteren van het vakmanschap in de jeugdzorg. Monitoringsinformatie kan namelijk gebruikt worden om te sturen op de inzet van professionals door zorgaanbieders, maar professionals kunnen er zelf ook van leren. Het zou mooi zijn als de gemeente met zorgaanbieders komt tot een gedeelde visie op het samen leren en het versterken van het vakmanschap, want zo kan de gemeente wellicht nog enige invloed uitoefenen op de kwaliteit van de zorg in de hele keten van zorgaanbieders. Belangrijk is daarbij dat de gemeente het gesprek over die gedeelde visie aan gaat vanuit een goed ontwikkelde eigen visie op de zaak.

Effectieve en efficiënte monitoring

Als de gemeente Enschede wil monitoren om te weten of haar aanpak en input effectief is, doet zij er goed aan om voor ogen te houden wat het doel en de beoogde impact is van de jeugdzorg: jongeren helpen en op die manier van betekenis zijn voor jongeren. Laat het verband zien tussen de beoogde impact en de maatregelen die daaraan moeten bijdragen, de zogenaamde 'impact pathway', inclusief de interactie tussen de maatregelen. Meet vervolgens op de output en impact van clusters aan samenhangende maatregelen, want dan ontstaat informatie waarmee de gemeente kan sturen op die maatregelen (de input). Het

monitoren van alle 47 maatregelen is waarschijnlijk niet nodig en geeft een onwenselijke hoeveelheid administratieve lasten.

Dat wat niet te meten is, zoals abstracte principes, moet de gemeente ook niet proberen te meten. Meet dus niet de groei van bewustwording of mensen die in hun kracht zijn gezet, maar monitor het zichtbare gedrag of de attitude van mensen. Stuur op de bewezen effecten van maatregelen en concrete instrumenten, op wat je wilt leren en waarop je wilt en kunt (bij)sturen. Het is lastig om causaliteit en lange termijn impact te monitoren, maar toch is er al wel informatie uit longitudinaal onderzoek beschikbaar waaruit blijkt dat bepaalde maatregelen op lange termijn effect en betekenis hebben. Die informatie heeft niet perse betrekking op afzonderlijke maatregelen. Accepteer dat de interfererende context hoort bij het leven: die invloeden kun je niet weg halen. Het is een extra argument om vooral te kijken naar de impact van maatregelen.

Goed dat de gemeente Enschede haar partners en zorgaanbieders laat meedenken over de monitoring. Hopelijk kan de gemeente ook gebruik maken van de gegevens die haar partners verzamelen? De gemeente moet zich daarbij wel realiseren dat zorgaanbieders een belang hebben vanwege de bekostiging die zij van de gemeente ontvangen. Als huisartsen minder doorverwijzen, kun je dan tevreden zijn? Is er sprake van een perverse prikkel of is dit slechts een gevolg van het tekort aan huisartsen? Wees eerlijk en transparant over de rol van de monitoring: of het bijvoorbeeld kan leiden tot aanpassing van de bijdrage aan een zorgaanbieder. Onderling vertrouwen is belangrijk.

Benchmarken met de monitoringsystematiek van andere gemeenten kan waardevol zijn voor de gemeente Enschede. Landelijk wordt ook gezocht naar manieren om impact te meten, want dat blijkt in de praktijk best lastig. Het IJslands preventiemodel is een veelbelovend voorbeeld, gericht op het verkrijgen van inzicht in verbeterpunten via onderzoek en gesprekken met doelgroepen. Saxion start met een onderzoek naar dit model en de gemeente Enschede verkent of de monitoring van maatregelen gericht op de pedagogische basis gedaan kan worden conform het preventiemodel. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen telinformatie en vertelinformatie. Goed dus om te zien dat de gemeente Enschede in gesprek is met ouders en met de jongeren zelf.