

Aan de raad van de gemeente Almere

Rapport tussenevaluatie business cases jeugd

Geachte raad,

Op de politieke markt van 11 oktober 2018 deden wij u de toezegging het rapport van een tussenevaluatie van de business cases jeugd met u te delen.

De evaluatie toont aan dat de business cases een impuls hebben gegeven aan de verbetering van de Almeerse jeugdhulp. Jeugdigen en gezinnen met opvoed- en opgroei problemen hebben er van geprofiteerd. Een business case veronderstelt een relatie tussen een investering en een (financiële) opbrengst in de zin van minder uitgaven aan specialistische jeugdhulp. Dit verband is nog niet overal aangetoond.

De evaluatie stelt dat de periode van uitvoering te kort is om sluitende conclusies te trekken. Voor het college is dit aanleiding de business cases voor in ieder geval 2019 voor te zetten en de uitvoering goed te volgen.

Het rapport hebben wij heden ter inzage naar de griffie gezonden.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Almere,

de secretaris,
R. Wielinga

de burgemeester,
F.M. Weerwind

Datum

6 november 2018

Uw brief van/kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Rapport tussenevaluatie businesscases jeugd



Juli 2018
Programma Jeugd 2016-2018

Managementsamenvatting

De gemeente heeft vanaf 2017 investeringen (via vier zogeheten *businesscases*) gedaan in alternatieven voor specialistische jeugdhulp, met als doel versnelling aan te brengen in de transformatie op de jeugdhulp en betere zorg voor kinderen en gezinnen te organiseren.

1. Praktijkondersteuners (POH ggz jeugd)
2. Humanitas - begeleiding en coaching door vrijwilligers
3. Onderwijs-jeugdhulparrangementen op het speciaal (basis) onderwijs
4. Preventieve activiteiten jeugdgezondheidszorg (JGZ Almere)

De *businesscases* zijn uitgewerkt in een periode waarin forse overschrijdingen waren op het budget voor specialistische jeugdhulp. Aan de *businesscases* zijn daarom ook (financiële) doelen gesteld die gaan over het verminderen van de inzet van jeugdhulp. Het inrichten van *businesscases* in het sociaal domein is nieuw voor de gemeente Almere en – voor zover wij weten – uniek in Nederland¹. Bij start van de *businesscases* is afgesproken de resultaten te evalueren.

De uitgevoerde evaluatie beschouwen we als een tussenstand, de periode van evalueren tussen de start van de projecten en nu betreft slechts vijf kwartalen, en is te kort voor het trekken van sluitende conclusies. Deze evaluatie is daarom onderdeel van een lerend traject waarin we steeds nieuwe inzichten opdoen en tussentijds bijsturen. Voor deze evaluatie zijn groepsdiscussies met betrokken ambtenaren en partners gehouden (zie bijlage). Daarnaast zijn de resultaten geanalyseerd waarover ook in de kwartaalrapportages jeugdhulp is gerapporteerd. Er is niet gesproken met ouders, kinderen en andere indirect betrokkenen. Dit rapport kan daarom worden beschouwd als een interne evaluatie, vanuit gemeentelijk perspectief.

¹ Er zijn gemeenten – zoals Nijmegen – die ‘maatschappelijke business cases’ hanteren, waarin de indirecte relatie tussen een interventie en lange termijn maatschappelijke opbrengsten tot uitdrukking wordt gebracht

Dit rapport brengt in beeld dat de activiteiten die met deze *businesscases* zijn uitgevoerd passen in het beleid en een impuls hebben gegeven aan de verbetering (transformatie) van de jeugdhulp. De *businesscases* hebben geleid tot een nauwere samenwerking tussen domeinen en partijen. In geval van de inzet POH ggz jeugd is aangetoond dat er sneller problematiek kan worden opgelost die op het spreekuur van de huisarts wordt gemeld. Als specialistische behandeling toch nodig is, wordt die ingezet op basis van een betere diagnose. De *businesscase* JGZ heeft een duidelijke impuls gegeven aan de preventieve functies van de JGZ en heeft de JGZ nauwer verbonden met de (transformatie) opgaves in het sociaal domein. Voor de *businesscase* Humanitas geldt dat er met deze investering kon worden voldaan aan de groeiende vraag naar inzet van georganiseerde vrijwilligers in kwetsbare gezinnen. Voor de doorontwikkeling kunnen de vrijwilligers van Humanitas nog beter worden verbonden met andere in de wijk werkzame professionals. De onderwijs jeugdhulp arrangementen hebben de situatie voor kinderen en gezinnen op het speciaal (basis) onderwijs verbeterd.

Deze tussentijdse evaluatie wijst uit dat het concept van een financiële *businesscase* niet goed van toepassing is op vernieuwingen in het sociaal domein. Er kan geen causale relatie worden aangetoond tussen de investeringen en een eventuele financiële opbrengst. Bij de start van de *businesscases* zijn financiële aannames gedaan die niet meetbaar zijn gebleken (bij het ontbreken van een controlegroep) en mogelijk te optimistisch waren. Per *businesscase* is daarom in de evaluatie gekeken naar wat wel kan worden gemeten op het gebied van afname verwijzingen/ beschikkingen naar specialistische jeugdhulp.

Omdat de periode waarin uitvoering is gegeven aan de *businesscases* nog te kort is voor het trekken van sluitende conclusies, is de aanbeveling voor alle vier de *businesscases* dat deze ook in 2019 nog als *businesscase* worden beschouwd en gevolgd. Voor de toekomst: overweeg bij nieuwe projecten om geen financiële, maar een maatschappelijke *businesscase*

uit te werken. Daarnaast is te overwegen om effecten van projecten te evalueren door middel van *value based* en *practise based* ervaringen.

Inleiding

In 2016 werden we geconfronteerd met forse overschrijdingen op het budget specialistische jeugdhulp. Dit vergroete de urgentie om inhoudelijke veranderingen te versnellen. Vanuit die gedachte zijn we in 2017 gestart met extra investeringen (via vier zogeheten financiële *businesscases*) om beginnende problemen van kinderen en gezinnen zo vroeg mogelijk aan te pakken.

1. Praktijkondersteuners (POH ggz jeugd) bieden laagdrempelige geestelijke gezondheidszorg in huisartsenpraktijken.
2. Vrijwilligers van Humanitas geven begeleiding en coaching bij opvoed- en opgroeioproblemen.
3. Via onderwijs-jeugdhulparrangementen is jeugdhulp zonder verwijzing mogelijk op het speciaal onderwijs én thuis.
4. De jeugdgezondheidszorg (JGZ Almere) is versterkt op de preventieve taken via onder andere de consultatiebureaus en de jeugdartsen.

Over de voortgang en ervaringen van de *businesscases* rapporteren we elk kwartaal (en vanaf dit jaar elk half jaar) in de [rapportages uitvoering jeugdhulp](#). We kunnen – behalve bij de *businesscase* POH ggz jeugd – niet goed bepalen welk effect er is op het aantal verwijzingen naar geïndiceerde hulp. Hier spelen namelijk veel meer factoren in mee. Wel zien we dat de hulp en ondersteuning meer passend wordt, en eerder kan worden ingezet hetgeen aansluit bij de inhoudelijke doelen van de transformatie jeugdhulp.

Waarom deze evaluatie?

Bij de start van de *businesscases* was een evaluatie afgesproken. De afgelopen weken is deze evaluatie uitgevoerd. Eerst met de interne collega's en vervolgens in panelgesprekken met de betrokken partnerorganisaties.

Alhoewel de periode tussen uitvoering van de *businesscases* en evaluatie kort dag is, is het doel van deze evaluatie enerzijds te leren van deze vier projecten, zodat we in de toekomst meer handvatten hebben voor het uitvoeren van nieuwe *businesscases* of anders noemende projecten. Daarnaast is een concreet doel om door middel van de evaluatie besluiten te nemen over het (structurele) vervolg van de interventies die we in de *businesscases* hebben geïnitieerd.

De uitgevoerde evaluatie beschouwen we als een tussenstand, de periode van evalueren tussen de start van de projecten en nu betreft slechts vijf kwartalen, en is te kort voor het trekken van sluitende conclusies. Deze evaluatie is daarom onderdeel van een lerend traject waarin we steeds nieuwe inzichten opdoen en tussentijds bijsturen. Een mooi neveneffect van de gevoerde panelgesprekken is dat betrokken partijen (bijvoorbeeld huisartsen en vertegenwoordigers van het onderwijs) door de ontmoeting meer leerden over elkaars werk.

In dit rapport delen we de uitkomsten van deze tussentijdse evaluatie. Met de uitkomsten van dit rapport zetten we stappen om de *businesscases* te bestendigen in onze reguliere werkprocessen.

Hoe worden resultaten gemeten?

Bij de start van de vier *businesscases* zijn doelen en financiële effecten geformuleerd. Voor alle *businesscases* gold dat deze moesten leiden tot minder inzet van gespecialiseerde jeugdhulp (ambulante jeugdhulp, jeugd-ggz en residentiële jeugdhulp) en tot kortere inzet van residentiële jeugdhulp. Daarbij zijn per *businesscase* specifieke resultaten benoemd.

Over het meten van deze resultaten heeft de gemeente Almere de afgelopen 2 jaar veel geleerd. In 2017 hebben we KPMG gevraagd om een advies te geven over hoe we de resultaten van de *businesscases* kunnen meten. KPMG adviseerde toen om op totaalniveau te monitoren, inclusief de effecten van andere maatregelen zoals contract- en leveranciersmanagement en passende inzet van jeugdhulp. Immers, we kunnen niet met zekerheid zeggen dat de afname van jeugdhulp komt door interventie x of y, of door maatregel z. Op deze manier voorkomen we schijncausaliteit. Ook adviseerde KPMG per *businesscase* specifieke effecten te meten die voor een betreffende *businesscase* van toepassing zijn.

Dit advies sluit aan bij de landelijke zoektocht die nu plaatsvindt om meer handen en voeten te geven aan preventie: hoe draagt preventie bij aan maatschappelijke opgaven; welke politieke, bestuurlijke en maatschappelijke afwegingen zijn er te maken; en zijn er ook perverse effecten? In het essay [Tijdig en Doordacht](#) van de VNG worden de leerervaringen mooi verwoord:

Het kan helpen om de baten van preventieve maatregelen vooraf inzichtelijk te maken, maar sluitende causaliteit zal nooit haalbaar zijn. Preventie heeft geen behoefte aan evidence-, maar aan practise- en value-based motivatie. Dat wil zeggen dat je iets doet vanuit een intrinsieke waarde en omdat de praktijk grosso modo aangeeft dat het zin heeft hierin te investeren. Data (op anoniem en geaggregeerd niveau) kunnen gemeenten wel helpen om te weten wat er in hun wijk aan opgaven speelt (pagina 27).

Ondanks deze beperking hebben we er in deze evaluatie voor gekozen om zowel te kijken naar de destijds geformuleerde specifieke (meetbare) resultaten per *businesscase*, afhankelijk van de beschikbare informatie per *businesscase*. Dat was immers de 'belofte' die aan de raad is gedaan. Daarnaast zijn door middel van focusgroep-discussies inhoudelijke ervaringen opgehaald met direct betrokken uitvoerders.

Businesscase Praktijkondersteuners geestelijke gezondheidszorg

Gestelde doelen waren:

- Eind 2017 zijn minimaal 175 minder kinderen doorverwezen naar de jeugd-ggz.
- Eind 2018 zijn minimaal 350 minder kinderen doorverwezen naar de jeugd-ggz.

Kwalitatieve resultaten

- De POH-ers ervaren dat ze goede verwijzingen kunnen maken naar gespecialiseerde ggz-zorg. Eenmaal verwezen zit jeugdige vaak meteen op de juiste plek. Ook wordt ervaren dat de POH ggz jeugd een laagdrempelige toegang vormt tot gespecialiseerde ggz.
- Huisartsen geven aan de POH-ers als prettig te ervaren. Zelf hebben ze de tijd niet en de POH ggz jeugd heeft deze tijd wel en is daarnaast toegankelijker.
- Aanbieders merken het verschil wanneer een jeugdige eerst langs een POH-er is geweest. Ze ervaren de POH-ers als laagdrempelig en een goede triage op de hulpvraag.
- Passend onderwijs geeft aan ook contact te hebben met de POH-ers. Het eerste aanspreekpunt voor passend onderwijs is de JGZ Almere, maar soms is het fijn om ook contact te hebben met een expert op het gebied van ggz.
- Er wordt samen met de JGZ gewerkt aan gezamenlijke zorgpaden om vanuit een gedeelde visie te werken. Onder andere wordt afgestemd hoe de rol van jeugdarts zich verhoudt tot de POH ggz jeugd. De ervaring van het afgelopen jaar is dat het opzetten van gezamenlijke zorgpaden veel tijd kost. Op dit moment hebben de POH ggz jeugd hier onvoldoende tijd voor.
- Er wordt ervaren dat de verschillende POH ggz jeugd nog verschillend worden ingezet en nog niet altijd meteen worden gevonden door

bijvoorbeeld de jeugdarts. Dit is ook logisch, het is een nieuwe functie. Het kost tijd om hier een eigen discipline van te maken.

- Een knelpunt blijft de wachttijden bij de gespecialiseerde ggz-zorg. Hierdoor blijven jeugdigen te lang hangen bij de POH ggz jeugd (overbruggingszorg) en kunnen niet doorstromen naar gespecialiseerde hulp.
- De ander knelpunt is het vinden van goede mensen voor de functie van POH ggz jeugd. Dit komt doordat een functie binnen de gespecialiseerde ggz beter betaald (andere cao), en de huidige POH ggz jeugd naar deze functies uitstromen.
- De vraag is waar je in wilt investeren: in de POH ggz jeugd of in de gespecialiseerde ggz? We zien dat de POH-ers ook overbruggingszorg bieden voor jeugdigen die moeten wachten op specialistische zorg. Lossen extra POH ggz jeugd de problematiek op van de wachttijden bij de ggz? Of is er echt ruimte op de markt voor extra POH-ers in de functie waar ze voor bedoeld zijn.
- Uit cijfers van de zorggroep blijkt dat van de jeugdigen met een ggz vraag bij de huisarts, 22% eerst wordt doorverwezen naar de POH-er, en 78% direct een indicatie krijgt voor gespecialiseerde zorg. Inhoudelijk zou je het liefst alle kinderen eerst door willen sturen naar de POH-er. Dat duidt op behoefte aan meer POH ggz jeugd.
- Daarnaast vind veel triage plaats tussen de huisarts en de POH-er. Dit contact wordt niet geregistreerd maar is wel belangrijk.
- Huisartsen worden aangemoedigd om kinderen met een ggz vraagstuk door te verwijzen naar de POH ggz jeugd. In de praktijk zie je dat er minder doorverwijzing plaatsvindt op de gezondheidscentra waar de POH-er niet fysiek aanwezig is, de POH-er moet zichtbaar zijn. Daar ligt nog potentie in uitbreiding van deze functie. Want er is nu wel een POH-er verbonden aan elk centrum, maar niet altijd fysiek.
- Er zijn verschillende plannen in het vizier voor doorontwikkeling van de functie. Zo is er overleg met Humanitas voor bredere inzet van ggz-expertise voor groepsactiviteiten. Hetzelfde geldt voor de combinatie ggz-expertise met interventies op scholen (Oké op school). Er wordt

nagedacht over een gezamenlijk aanbod. Ook de inzet van e-health is interessant. Hier is wel ontwikkeltijd voor nodig.

- Ook het organiseren van groepsactiviteiten draagt bij aan efficiency: meer kinderen kunnen worden gesproken en geholpen, waardoor de druk op wachttijd bij POH ggz jeugd en/of ggz-aanbieder kan afnemen.
- Tot slot zijn er verbeteringen in beeld ten aanzien van werkwijzen en screeningsinstrumentarium.

Kwantitatieve resultaten

- We zien dat het verschil in aantal jeugdigen dat vanuit de gezondheidscentra niet meer hoeft te worden doorverwezen naar jeugd-ggz in 2017 t.o.v. 2016, meer is dan vooraf verwacht (realisatie 207, ambitie: 175).
- In 2017 hebben we ook nog te maken gehad met het feit dat de eerste maanden niet alle POH ggz jeugd waren aangesteld. Mogelijk had de afname dus nog groter kunnen zijn bij volledige bezetting.
- Op basis van deze cijfers is het aannemelijk om te concluderen dat de functie werkt zoals beoogd.
- Ook financieel rendement van deze investering is positief. Financieel effect = opbrengst (207 minder jeugdigen * trajectprijs €2326) – investering (€175.000+€200.000²) = positief (€106.000)
- Het bij de start van de *businesscase* beoogde rendement was hoger. Hier zijn een aantal oorzaken voor te noemen:
 - Pas medio 2017 waren alle POH-ers jeugd geworven.
 - De factor extra inzet ambulant als gevolg van de *businesscase* is in de nieuwe berekening niet meegenomen. We weten niet of deze *businesscase* tot meer ambulante hulp leidt
 - We kunnen in de monitoring geen onderscheid maken tussen de POH-ers uit de *businesscase*, en de POH-ers die al waren

² Alhoewel de investering volgens de businesscase € 175.000 bedroeg, was, op grond van een maatregel in 2016 voor inzet van € 200.000, het totaal dat aan POH ggz jeugd werd ingezet in 2017 € 375.000.

aangesteld. Daarom worden de totale uitgaven aan POH-ers meegenomen in de nieuwe berekening. Dit wijkt af van de oorspronkelijk berekening.

- Mogelijk financiële bijeffecten van POH-ers als gevolg van verwijzingen naar andere vormen van hulp zijn niet in beeld.

Conclusie en advies voor vervolg

- De POH ggz jeugd is een belangrijke en waardevolle toevoeging aan het Almeerse aanbod.
- De inzet van POH ggz jeugd heeft de volle potentie nog niet bereikt; de stad kan meer POH-ers goed gebruiken.
- Er is een extra uitvraag gedaan bij de zorggroep over nadere specificatie van verwijzingen per locatie gezondheidscentra. Kansen voor uitbreiding van de functie zijn op de gezondheidscentrum waar nog geen fysieke POH ggz jeugd zitten. De inschatting is dat in 2019, 1,5 fte extra POH-ers in heel Almere nodig zijn.
- De POH ggz jeugd heeft nog onvoldoende tijd om zich goed te verbinden met de lokale infrastructuur van wijkteam en JGZ en scholen. Voor complexere, gezinsgerelateerde problematiek is dat wel nodig.
- De POH ggz jeugd is veel tijd kwijt met overbruggingszorg, als een kind wacht op behandeling. Aanbieders en niet de POH-ers moeten voor overbruggingszorg verantwoordelijk worden
- Overwogen kan worden om groepsactiviteiten te organiseren voor veelvoorkomende problematiek.
- **Aanbeveling:** De periode waarin uitvoering is gegeven aan deze *businesscase* is nog te kort is voor het trekken van sluitende conclusies. Daarnaast zijn we op deze *businesscase* nog niet uitontwikkeld en uitgeleerd. Blijf ook in 2019 nog projectmatig aan de ontwikkeling van de POH ggz jeugd werken.

Businesscase Inzet van vrijwilligers bij Humanitas

Gestelde doelen waren:

- Eind 2017 zijn minimaal dertig minder kinderen doorverwezen naar ambulante jeugdhulp.
- Eind 2017 zijn minimaal vijf minder kinderen doorverwezen naar residentiële jeugdhulp.
- Voor 2018 gelden dezelfde doelstellingen.

Kwalitatieve resultaten

- De inhoudelijke effecten van de *businesscase* Humanitas zien er goed uit. 153 van de 188 jeugdigen hebben na 6 maanden geen vervolghulp nodig gehad. Kanttekening: de periode van meting is kort voor het trekken van goede conclusies.
- Het preventief werken bij Humanitas was er al, ook voor het uitvoeren van deze *businesscase*. De *businesscase* heeft er toe geleid dat Humanitas haar preventieve activiteiten heeft kunnen uitbreiden. Er is de laatste jaren een steeds grotere vraag naar de projecten van Humanitas, en aan deze vraag kon nu worden voldaan. Vooral de interventie Home Start is meer bekend geworden in de stad en hier wordt vaker gebruik van gemaakt. Hier is ook veel PR op ingezet.
- Naast een uitbreiding van activiteiten, heeft deze *businesscase* er ook toe geleid dat er Humanitas als organisatie zich heeft kunnen professionaliseren. Er is veel geleerd van het traject waarin de effecten van de projecten zijn gemonitord. Er wordt nu vaker en kritischer gekeken naar de resultaten van projecten.
- In de periode van de *businesscase* is er veel samenwerking gezocht met de andere *businesscases*. De samenwerking met de JGZ heeft er toe geleid dat gezinnen met een ondersteuningsvraag, professionele hulp kunnen krijgen van de JGZ in combinatie met ondersteuning door een vrijwilliger. Ook worden er combinaties gezocht in het doorzetten van informele hulp zodra de professionele hulp beëindigt.

- Passend onderwijs ervaart de samenwerking met Humanitas als flexibel en creatief. De interventies van Humanitas zijn een mooie bijdrage aan het normaliseren van problematiek binnen gezinnen.
- Als succesfactor benoemt Humanitas dat de drempel voor informele hulp veel lager is dan bij formele hulp. Er wordt dan ook geen verslag gemaakt, of dossier bijgehouden. De interventies die Humanitas uitvoert zijn wetenschappelijk onderbouwde interventies. Daarbij is Humanitas sterk in het verdiepen in de doelgroep: voor wie is een programma bedoeld, en hoe bereik je deze doelgroep? Humanitas roept op om hierbij *out of the box* te denken.
- Er zijn verschillende plannen in het vizier voor doorontwikkeling van het aanbod van Humanitas. Onder andere op het gebied van armoede en eenzaamheid. Ook worden er kansen gezien in de samenwerking met het MBO.
- De monitoring van resultaten heeft geleid tot een verhoging van de administratieve lastendruk. Het nabellen na zes maanden en een jaar kost veel tijd. De ervaring is dat ouders een jaar na de interventie geen zin meer hebben om hierover gebeld te worden. Het blijft dan ook een lastige vraag om goede resultaatindicatoren vast te stellen.

kwantitatieve resultaten

- De gestelde financiële doelen uit de *businesscase* zijn niet te berekenen omdat meerdere interventies effect hebben op het gebruik en de instroom ambulante jeugdhulp en residentiële jeugdhulp.
- Volgens de theorie is een *businesscase*: "een haalbaarheidsstudie waarin de zakelijke afweging om een project of taak te beginnen beschreven wordt. In de *businesscase* worden de kosten tegen de baten afgewogen, rekening houdend met de risico's³". Volgens die definitie is dit geen zuivere *businesscase*, omdat een afweging kosten-baten niet te maken is. Uit de evaluatie blijkt dat de doelen van deze *businesscase* niet te berekenen zijn, en dus kunnen we ook niet toetsen of het beoogde financiële rendement is behaald.

³ Bron: Wikipedia

Conclusie en advies voor vervolg

- De businesscase Humanitas is vooral een uitbreiding van bestaande Humanitas programma's, die overigens hun nut bewijzen, maar die tegelijk niet in bewijsbaar verband staan tot inzet jeugdhulp. Achteraf bekeken is het daarmee geen businesscase.
- **Aanbeveling:** De periode waarin uitvoering is gegeven aan deze *businesscase* is nog te kort is voor het trekken van sluitende conclusies. Blijf deze activiteiten van Humanitas ook in 2019 nog als *businesscase* beschouwen en volgen.
- Onderzoek in 2019 of de werkwijze van Humanitas kan worden gedeeld met andere vrijwilligersorganisaties en onderzoek of andere doelgroepen op dezelfde wijze kunnen worden benaderd.
- Tevens zal Humanitas goed verbonden moeten zijn met de wijkteams, JGZ, welzijnswerk, wijkverpleegkundige etc. Een voorbeeld zijn de sociale cafés in Almere Haven.

Businesscase meer preventie via jeugdgezondheidszorg

Gestelde doelen waren:

- Eind 2017 is de instroom van ambulante jeugdhulp afgenomen met 10%.
- Eind 2017 is de instroom van residentiële jeugdhulp afgenomen met 5%.
- Eind 2017 is bij 80% van de jeugdigen in een residentiele instelling de verblijfsduur 10% korter.
- Voor 2018 houden we rekening met een stijging van de eerste twee resultaatafspraken met 25%.

Kwalitatieve resultaten

- De activiteiten⁴ binnen deze *businesscase* hebben geleid tot een breed preventief aanbod voor vroegtijdige inzet bij opvoed- en andere ondersteuningsvragen. De interventie Voorzorg heeft al veel opgeleverd in een heel beperkt tijdsframe.
- De functie perspectiefregie, uitgevoerd door medewerkers jeugdhulp, wordt als zeer positief ervaren. Er is een goede samenwerking tot stand gekomen met partners. Soms is het wel lastig om af te schalen uit zwaardere jeugdhulp omdat er geen passende vervolghulp beschikbaar is.
- Er is een sterk vermoeden dat deze activiteiten hebben bijgedragen aan de daling op de instroom ambulante jeugdhulp en residentiële jeugdhulp die we zien in 2017. Het is moeilijk om aan te geven wat de preventieve maatregelen exact opleveren, dit kan pas over een langere periode gemeten worden en dan nog blijft het lastig om aan te tonen wat de harde opbrengsten van preventie zijn.
- Bijkomende resultaten van deze *businesscase* is dat de frontoffice van de JGZ Almere beter is ingericht en de JGZ als organisatie beter in positie is gekomen in het brede speelveld rondom de Jeugdhulp.
- Vanuit de huisarts wordt aangegeven dat er veel veranderingen zijn in het sociaal domein en dat dit voor de huisartsen niet bij te houden is. Een wens is om hen beter te informeren over de veranderingen in Almere.
- Voor de verbinding tussen de JGZ en de Wijkteams wordt nu gewerkt met een linking pin constructie. Elk wijkteam is gekoppeld aan een verpleegkundige of schoolmaatschappelijk werker van de JGZ die een paar uur per week meedenkt. In theorie zou het niet moeten uitmaken waar een ouder zich meldt met problematiek om een kind.

⁴ VoorZorg, Stevig Ouderschap prenataal, kortdurende video hometraining, perspectiefregie, samenwerking wijkteam versterken, inrichten van één Frontoffice jeugd, M@ZeL, verlengde opvoedondersteuning, meer inzet school maatschappelijk werk en jgz-express.

- Een vraag die opkwam in de paneldiscussie is of de benoemde linking pins ook de contactpersoon worden voor de praktijkondersteuners jeugd-ggz.
- Op de vraag of de investeringen in balans staan met de resultaten wordt positief gereageerd. De interventies die worden gefinancierd uit de *businesscases* lopen goed. Aanwezigen benadrukken het belang van stabiliteit en tijd. De wens is om niet te veel organisatorisch te veranderen. Er zijn daarbij nog veel mogelijkheden om de positie van de JGZ door te ontwikkelen.
- Er wordt aangegeven dat er nog winst te behalen is in het verminderen van de administratieve lasten. Op dit moment worden aanvragen voor jeugdhulp nog eerst gedaan bij de gemeente, alvorens deze aanvragen door worden gestuurd naar de JGZ. Jeugdigen, ouders en professionals ervaren dit als een extra stap in het proces. Wens om te onderzoeken of er een directe route kan komen voor de aanvraag tot jeugdhulp bij de JGZ.
- De JGZ staat in het middelpunt van ontwikkel vraagstukken. Veel van deze vragen hebben niet te maken met de *businesscase*. In gesprekken loopt dit door elkaar heen

kwantitatieve resultaten

- Uit de grafieken over instroom, uitstroom en doorlooptijd in de kwartaalrapportage uitvoering jeugdhulp – vierde kwartaal 2017 - kunnen we zien dat de instroom in de ambulante jeugdhulp in het vierde kwartaal van 2017 8% minder was dan een jaar eerder (doelstelling -10%). In de residentiële jeugdhulp is de instroom ruim 60% minder dan eind 2016 (doelstelling -5%).
- De verschuivingen in de gemiddelde verblijfsduur binnen de residentiële jeugdhulp laten een zeer wisselend beeld zien en we zien nog geen significante afname van de verblijfsduur (doelstelling -10%, bij 80% van de jeugdigen).
- We kunnen geen uitspraken doen over het behalen van het (financiële) effect van deze *businesscase*. Verschuivingen bij de instroom en

verblijfsduur kunnen we namelijk niet één-op-één toeschrijven aan de versterking van JGZ Almere. We vermoeden dat een deel van de verminderde instroom op te maken heeft met de wachttijden bij de JGZ Almere in het vierde kwartaal 2017. Daarnaast hebben ook andere maatregelen (bijvoorbeeld intensiever contractmanagement) invloed op de instroom en doorlooptijd.

- Reflecterend op de gestelde doelen constateren we dat ze niet specifiek meetbaar genoeg zijn. Hierdoor kunnen we dus ook niet toetsen of het beoogde financieel rendement is behaald.

Conclusie en advies voor vervolg

- De activiteiten in deze *businesscase* hebben een belangrijke impuls gegeven aan de preventieve functie van de JGZ. En heeft de JGZ nauwer verbonden met de (transformatie) opgaves in het sociaal domein.
- De BC JGZ is achteraf bekeken geen financiële *businesscase*, wel een maatschappelijke *businesscase*.
- **Aanbeveling:** De periode waarin uitvoering is gegeven aan deze *businesscase* is nog te kort is voor het trekken van sluitende conclusies. Blijf deze activiteiten van de JGZ ook in 2019 nog als *businesscase* beschouwen en volgen.
- Onderzoek in 2019 samen met de JGZ Almere welke plannen voor de doorontwikkeling van de JGZ Almere er zijn.

Businesscase Jeugdhulp zonder verwijzing in het speciaal (basis) onderwijs

Gestelde doelen waren:

- Afname van het aantal trajecten ambulante jeugdhulp.
- Afname van het aantal trajecten residentiële jeugdhulp.
- Afname van het aantal trajecten voor jeugd-ggz.

Kwalitatieve resultaten

- De arrangementen hebben ertoe geleid dat de werkvelden onderwijs en jeugdhulp elkaar hebben ontmoet. Hier is veel synergie ontstaan. Door de arrangementen hebben we dichterbij gezinnen kunnen doen wat nodig is. En ook kunnen variëren in intensiteit.
- Hoe dit er concreet uit ziet: Vitree heeft een eigen plek gekregen in de zorgstructuur op school. De lijnen zijn heel kort geworden en er is veel ruimte voor preventieve hulp. De hulpverlener is voor zowel leerlingen als ouders ook gewoon een juf (of meester), met wel een andere rol. In het ontwikkelingsplan van leerlingen worden doelen gesteld, die deels door Vitree worden uitgevoerd. Ouders hoeven hierdoor niet aan meerdere partijen hun verhaal te doen.
- Door de arrangementen is er ook een beter onderscheid gekomen tussen begeleiding en behandeling. Er is nu meer mogelijk om voor een individuele leerling te schakelen tussen individuele zorg (behandeling) en groepstraining of begeleiding. Behandeling blijft, ook binnen het arrangement, op het individuele kind gericht. Hier wordt dan een behandelplan voor opgesteld. Voor de start van een behandeling kan er een wachttijd zijn, maar deze wordt als acceptabel ervaren.
- Er zijn nu arrangementen op vijf basisscholen in het speciaal (basis) onderwijs. Naast Vitree ook met Fornhese en Intermetzo. Nog niet op alle speciaal onderwijs scholen is een arrangement, bij deze scholen wordt ook hulp verleend maar dan op basis van een individuele beschikking. De arrangementen zorgen dus voor een verlaging van de administratieve lasten.
- De arrangementen hebben ook effect op andere problematiek. We zien dat de arrangementen een positief effect hebben op bijvoorbeeld het aantal thuiszitters, en we vermoeden dat de arrangementen voorkomen dat kinderen thuis komen te zitten. Dit is wel lastig te meten, maar we zien een toename van leerlingen die instromen in een arrangement en voorheen niet naar school gingen.
- De arrangementen hebben nauw contact met de JGZ wanneer meer zorg nodig is dan geboden kan worden binnen een arrangement,

bijvoorbeeld 24-uurs zorg. De JGZ heeft ook een rol in het zorg advies team (ZAT) van de school. De meeste zorg wordt echter geboden vanuit het arrangement. Dit is te zien doordat het aantal leerlingen dat wordt besproken in het ZAT is gedaald.

- We vermoeden dat de speciaal (basis)scholen met een arrangement een aanzuigende werking hebben ten aanzien van speciaal (basis)scholen zonder arrangement. Dit vraagt om nader onderzoek. Het streven blijft wel om leerlingen terug te leiden naar regulier onderwijs.
- Elk arrangement heeft een begeleidingscommissie (school, jeugdhulpaanbieder(s), passend onderwijs en gemeente) waar wordt gesproken over het doorontwikkelen van het arrangement. Centraal staat de vraag of de juiste en passende zorg wordt geboden. Zo is er nu in beeld dat op een aantal arrangementen ook ggz-expertise nodig is.
- Ook komen elk kwartaal de begeleidingscommissies van de verschillende arrangementen bij elkaar om gezamenlijk de resultaten te duiden die uit de monitoring naar voren komen. Deze sessies dragen in hoge mate bij aan vormen van een professionele leergemeenschap.
- Vanuit de huisarts wordt aangegeven dat het gewenst is om de dossiers van de huisarts en de zorgdossiers van de school beter op elkaar aan te sluiten. Zodat als een leerling klaar is met school, maar nog wel een zorgvraag heeft, de huisarts weet wat het voortraject aan hulp is geweest. Hetzelfde wordt herkend voor de aansluiting op de dossiers van de wijkteams.
- Wat is de grens van een arrangement? Er zijn leerlingen waarbij de hulp uit het arrangement nog onvoldoende is. Daarom zijn we nu ook bezig met het ontwikkelen van een jeugdhulp-Onderwijs-arrangement (JOA), in dit arrangement is de jeugdhulp voorliggend aan het onderwijs. Er zitten echter grenzen hieraan, er is een wettelijke grens over hoeveel uur je op school moet zitten om ingeschreven te mogen blijven op de school. Bij te weinig schooluren is er eerder sprake van

dagbesteding. Ook is er een financieringsgrens bij leerlingen die ook gebruik maken van de WLZ.

- Aanwezigen zien nog ruimte om deze *businesscase* door te ontwikkelen. Vanuit het perspectief van de zorgaanbieder wordt gesteld dat er het liefst op elke speciale (basis)school een arrangement is, ook omdat er binnen de jeugdhulp een oververtegenwoordiging is van jeugdigen op deze scholen. Daarnaast wordt er opgemerkt dat de huidige arrangementen nog niet zijn uitontwikkeld, daar is zeker wel 2 jaar de tijd voor nodig per arrangement. Tot slot wordt opgemerkt dat het interessant is om te onderzoeken welke leerervaringen uit het speciaal (basis) onderwijs kunnen worden meegenomen naar de combinatie onderwijs-jeugdhulp in het reguliere onderwijs.

kwantitatieve resultaten

- De investeringen en opbrengst van deze *businesscase* zijn herijkt bij het opstellen van de programmabegroting 2018.
- De arrangementen OPDC, Watertuin, Bongerd en Bombardon zijn vanuit de budgetten ambulante jeugdhulp en jeugd-ggz gefinancierd. Als investering is hier €1.325.000 ingestopt. Beoogde rendement was €2.305.000.
- Het vijfde arrangement, School2care, is pas in sept 2017 gestart. Het is daarom nog te vroeg conclusies te verbinden aan school2care. Als investering is hier €650.000 ingestopt. Beoogde rendement was €2.000.000.
- Het blijkt lastig om financieel te berekenen wat het behaalde financiële rendement is van deze arrangementen. We proberen deze berekening nog wel te maken de aankomende tijd. Daarbij is een hypothese dat ook besparingen worden verwacht in backoffice kosten, want er hoeven minder individuele beschikkingen te worden afgegeven. Deze besparing is echter niet gemeten en kan ook niet worden meegenomen in de berekening.

- Uit de monitoring zien we dat er nog steeds en behoorlijk aantal losse beschikkingen jeugdhulp zijn aan kinderen op een OJA. Dit komt o.a. doordat er gedurende het schooljaar steeds nieuwe kinderen instromen met een jeugdhulptraject. In de oorspronkelijk berekening van de *businesscase* gingen we ervan uit dat er geen losse beschikkingen meer nodig zouden zijn.
- In de oorspronkelijke berekening gingen we ervanuit dat met de inzet van de arrangementen ook een financiële besparing kon worden gerealiseerd. Uit de monitoring blijkt dat de arrangementen niet leiden tot een extra besparing. Wel zien we uit de monitoring dat een arrangement substitutie is van zorggebruik (investering = opbrengst).
- We zien dat de scholen met een OJA zijn gegroeid, meer (zorg)leerlingen gaan naar deze scholen. We moeten nader uitzoeken of er mogelijk een aanzuigende werking kan bestaan omdat het op deze scholen zo goed is geregeld?

Conclusie en advies voor vervolg

- Vanuit de kwalitatieve resultaten zien we dat er op onderwijs-jeugdhulparrangementen op het niveau van de school de gewenste transformatie wordt bereikt: jeugdhulp en onderwijs smelten samen tot 1 entiteit, waardoor snel en laagdrempelig aan zorgleerlingen afgestemde ondersteuning kan worden geboden.
- Bij de *businesscase* onderwijs-jeugdhulparrangementen wordt de verwachte verhouding tussen investering en beoogd rendement niet gerealiseerd. De inzet van jeugdhulp bij de populatie op de speciaal (basis)scholen met een arrangement is weliswaar gedaald, maar deze daling is onvoldoende om de verwachte rendementen te halen.
- Dit vraagt om aanscherping van afspraken met partners mbt de inzet van maatwerk. Continuering van de arrangementen moet worden verbonden met een resultaatafpraak over verdere daling inzet maatwerk.
- Voor de ontwikkeling van nieuwe arrangementen of doorontwikkeling van huidige arrangementen is een nieuwe financiële berekening nodig.

Hierbij weten we nu dat de arrangementen kunnen leiden tot substitutie van zorg, niet tot een financiële opbrengst.

- In het kader van OOGO afspraken goed kijken of er meer in cofinanciering met passend onderwijs kan worden gedaan
- In het kader van OOGO afspraken tevens kijken hoe de instroom naar speciaal (basis) onderwijs zich ontwikkeld en welke inzet gezamenlijk nodig is om die instroom om te buigen.
- **Aanbeveling:** De periode waarin uitvoering is gegeven aan deze *businesscase* is nog te kort is voor het trekken van sluitende conclusies. Daarnaast zijn we op deze *businesscase* nog niet uitontwikkeld en uitgeleerd. Blijf ook in 2019 nog projectmatig aan de ontwikkeling van de onderwijs-jeugdhulp arrangementen werken.

Conclusies en vervolgaanbevelingen

Wat hebben de businesscases jeugd ons geleerd?

- De businesscases jeugd hebben een versnelling aangebracht in de transformatie op de jeugdhulp. De afgelopen anderhalf jaar hebben we veel geleerd van de methodiek en van de inhoud, maar we zijn nog niet uitgeleerd. De periode tussen start *businesscases* en nu is te kort om sluitende conclusies te trekken. We beschouwen deze evaluatie als een tussenstand.
- De werkvelden van de vier *businesscases* jeugd hebben veel raakvlakken met elkaar. Binnen financiering van projecten is ruimte nodig voor doorontwikkeling van werkwijzen en het leggen van verbindingen tussen de partners in Almere.
- Er zijn heel veel factoren die invloed hebben op de resultaten van de *businesscases*. Hierdoor zijn geen causale conclusies te trekken. Vanuit 1 *businesscase* kan je niet verantwoordelijk zijn voor het behalen van een effect op verminderde inzet jeugdhulp. Maar vanuit een collectief kan je hier wel verantwoordelijk voor zijn (geven partners zelf aan).

- De financiële berekeningen van de *businesscases* blijken achteraf onvoldoende te verifiëren.
- Winst: de focus is veel geweest op kwalitatieve resultaten, en die zijn erg positief. Dat maakt de *businesscases* *practise-* en *value-based*.
- De verbinding tussen controle, bedrijfsvoering en beleid is verbeterd in dit traject.

Aanbevelingen vervolgperspectief businesscases jeugd

- Omdat de periode waarin uitvoering is gegeven aan de *businesscases* nog te kort is voor het trekken van sluitende conclusies, is de aanbeveling voor alle vier de *businesscases* dat deze ook in 2019 nog als *businesscase* worden beschouwd en gevolgd.
- Op alle vier de *businesscases* zijn we nog niet uitontwikkeld en uitgeleerd, en is de aanbeveling om hier ook in 2019 nog projectmatig aan te werken.
- Organiseer voor de zomer 2019 een definitieve evaluatie van de *businesscases* en bepaal aan de hand van deze evaluatie het definitieve vervolgperspectief.

Tips voor toekomstige projecten in het sociaal domein

- Overweeg bij nieuwe projecten om geen financiële, maar een maatschappelijke *businesscase* uit te werken en effecten van projecten te evalueren door middel van *value based* en *practise based* ervaringen.
- Overweeg bij nieuwe projecten om geen financiële, maar een maatschappelijke *businesscase* uit te werken waar effecten in worden meegenomen in het brede maatschappelijke domein (zorg, veiligheid, armoede, zorgverzekeraar, bijstand, etc).
- Voor het meten van effecten van deze maatschappelijke *businesscases* kan je geen causale relaties verwachten. Meerwaarde is om het effect van preventieve activiteiten te evalueren door middel van *value based* en *practise based* ervaringen.

- Vermijd schijnzekerheid bij eventuele nieuwe financiële businesscases: goed opschrijven welke aannames zijn gedaan in de berekening en van tevoren goed nadenken over hoe te monitoren. Benoem ook welke kanttekeningen er worden gezien bij aannames en monitoring. Blijf realistisch bij de mogelijke besparingen van een interventie. In de businesscases jeugd was er bijvoorbeeld al een besparing in het eerste jaar verwacht.
- De basisinformatie moet goed zijn om dit soort berekeningen te kunnen maken
- Toekomstvraag: wat zijn modellen om wel besparingen te gaan meten? Is het niet beter om het succes van onze preventieve activiteiten af te meten aan de mate waarin de instroom en doorstroom daalt en de uitstroom toeneemt?

Bijlage: Aanwezigen panelgesprek 18 juni 2018

Panelgesprek praktijkondersteuner jeugd-ggz

Vera Kampschöer, Zorggroep Almere
Jennie Huizing, JGZ
Gerbrich Telderman, JGZ
Henriet Speth, Passend Onderwijs
Arend van Dijk, gemeente Almere
Edith Dekker, Zorggroep Almere
Guy Smit, gemeente Almere
Patrick Rietveld, gemeente Almere
Jacqueline Ebbenhout, Zorggroep Almere
Carin van Middelkoop, Zorggroep

Jan-Pieter Kleijburg, gemeente Almere, gesprekleider
Meta Splinter, gemeente Almere, notulist

Panelgesprek Humanitas

Jan Herweijer, JGZ
Mara Frank, gemeente Almere
Rob Bosmann, gemeente Almere
Anita Gelmers, Passend Onderwijs
Nora Brouwer, Humanitas
Mariëlle Hogendorp, gemeente Almere
Elsbeth van Driel, JGZ
Rene Overeem, gemeente Almere

Merel Knoppe, gemeente Almere, gesprekleider
Henriette van Aken, gemeente Almere, notulist

Panelgesprek JGZ

Elsbeth van Driel, JGZ Almere
Jennie Huizing, JGZ Almere
Gerbrich Telderman, JGZ
Henriet Speth, Passend Onderwijs
Mara Frank, gemeente Almere
Carin van Middelkoop, Zorggroep Almere
René Overeem, gemeente Almere
Vera Kampschöer, Zorggroep Almere
Mariëlle Hoogendorp, gemeente Almere
Jacqueline Ebbenhout, Zorggroep Almere
Nora Brouwer, Humanitas

Jan-Pieter Kleijburg, gemeente Almere, gesprekleider
Meta Splinter, gemeente Almere, notulist

Panelgesprek Onderwijs-jeugdhulp arrangementen

Anita Gelmers, Passend Onderwijs
Riny Slagt, Vitree
Alice Kwakkernaat, Vitree
Carine Slots, OPDC
Vera Kampschöer, Zorggroep Almere
Edith Dekker, Zorggroep Almere
Jan Herweijer, JGZ
Allet Dopmeijer, gemeente Almere
Steve Leysner, gemeente Almere
Rob Bosmann, gemeente Almere
Patrick Rietveld, gemeente Almere
Henriette van Aken, gemeente Almere
Arend van Dijk, gemeente Almere

Merel Knoppe, gemeente Almere, gesprekleider
Guy Smit, gemeente Almere, notulist