

Kader *'Preventie en transformatie jeugdzorg'*

Maart 2025



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Ambitie en doel	3
3. Looptijd	3
4. Afwegingskader	4
5. Werkwijze: Bestaande preventie	5
6. Werkwijze: Investeren in nieuwe preventie	5
7. Investeren en keuzes maken	6
8. Monitoring	6
9. Werkwijze: Transformatie jeugdzorglandschap	7
10. Financieel kader	7
11. Bijlage 2: Inzichten vanuit wetenschappelijk onderzoek	8
12. Bijlage 3: Doelen positief opgroeien	9

1. Inleiding

De raad heeft in de begroting van 2025 budget beschikbaar gesteld om te investeren in preventie en transformatie van het jeugdzorglandschap. Aanleiding daarvoor is het groeiende tekort op de jeugdhulp begroting. De tariefstijgingen in de jeugdzorg zijn hoger dan de compensatie die gemeenten daarvoor krijgen in de algemene uitkering. Steeds meer kinderen en ouders vragen om jeugdzorg. De hulpvraag is intensiever en passende hulp vinden is complexer. De kosten zijn daardoor hoger geworden. Landelijk wordt op dit moment toegewerkt naar de ombouw van het jeugdzorg stelsel. De gemeente heeft hierdoor ook nog een bezuinigingsopgave van de Hervormingsagenda jeugd 2023-2028¹ te realiseren. De strategie is om meer te investeren in preventie; in het versterken van de gemeenschap en normaliseren en de-medicaliseren zodat zwaardere (duurdere) jeugdzorg minder vaak nodig is.

In dit stuk worden de kaders beschreven voor de werkwijze, looptijd en monitoring van het extra budget. Om af te kunnen wegen welke nieuwe activiteiten het beste passen bij de ambitie en doelen die de gemeente ten aanzien van preventie wil realiseren, is een afwegingskader ontwikkeld. Dit kader wordt via deze notitie ter vaststelling voorgelegd aan de raad.

2. Ambitie en doel

De ambitie is om de gemeenschap te versterken zodat zij veerkrachtiger wordt en meer zelf kan betekenen bij de (normale) uitdagingen die er zijn bij het opvoeden en gezond laten opgroeien van kinderen (universele preventie) Het kan voorkomen dat er toch professionele ondersteuning noodzakelijk is bij deze opgroei en opvoeduitdagingen. Dit moet dan vroeg gesignaleerd worden en zoveel mogelijk op een collectieve manier opgelost worden (selectieve preventie).

Een veerkrachtige gemeenschap levert maatschappelijke winst op omdat er meer zelf (zonder zorg) opgelost kan worden. Uitdagingen die in een vroeg stadium gesignaleerd en aangepakt worden, verkleinen de kans op het ontstaan van complexe problemen en verkleinen de kans dat zwaardere, vaak duurdere zorg, ingezet moet worden.

Het extra geld voor preventie wordt als volgt gebruikt:

- Investeren in de transformatie (kanteling) van het jeugdzorglandschap; collectief aanbod wat in plaats komt van individueel aanbod.
- Continueren en intensiveren van bestaande preventieve activiteiten;
- Investeren in nieuwe preventieve activiteiten binnen en buiten het onderwijs (normaliseren de-medicaliseren)

3. Looptijd

De looptijd van het Preventiefonds is van 2025 tot 2029. Het is onmogelijk om de effecten en het moment van zichtbaarheid van de effecten van de inzet van preventie exact te voorspellen. Nieuwe activiteiten hebben meestal een aanloop van 1 tot 2 jaar nodig om effect te laten zien. En daarna minimaal 1 à 2 volle jaren om over voldoende data te beschikken om wat over het effect te kunnen zeggen. We bundelen deze middelen daarom in een meerjarig budget. De toekenning van de budgetten zal, na vaststelling van dit afwegingskader, zoveel mogelijk in 2025 en 2026 plaatsvinden. Hoe sneller de nieuwe activiteiten starten, hoe sneller er rendement behaald kan worden. De activiteiten mogen tot uiterlijk 31 december 2028 doorlopen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/20/hervormingsagenda-jeugd-2023-2028>

4. Afwegingskader

Het afwegingskader is gebaseerd op drie bestaande onderdelen.

1. Basis afwegingskader wat al was ontwikkeld voor DMO;
2. Wetenschappelijke uitgangspunten;
3. Eerder vastgesteld preventief beleid voor jeugd.

Begin 2024 is de gemeente gestart met de ontwikkeling van een afwegingskader voor de afdeling Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Het betreft een breed kader dat voor meerdere doeleinden gebruikt kan worden zoals bijvoorbeeld het afwegen van bewonersinitiatieven. Er zijn veel medewerkers met verschillende achtergronden gevraagd om mee te denken en input te leveren. Nadat het kader op papier is gezet is er in de praktijk mee geoefend. Onder andere in een strategisch beraad met enkele collegeleden. Het afwegingskader is klaar om gebruikt te worden in de praktijk en zal op basis van die ervaring verder doorontwikkeld worden.

Dit kader vormt de basis van het afwegingskader voor preventie. Het bestaat uit zes categorieën (dimensies) met elk twee factoren. De categorieën van het basiskader DMO zijn gelijk gebleven. De bijbehorende factoren zijn hier en daar aangepast zodat ze specifiek gaan over preventie. Ze passen zo beter bij de eerder beschreven doelen, ambitie en de gewenste inhoudelijke beweging.

De uitwerking van het afwegingskader preventie is te vinden in bijlage 1.

Hieronder staat een samenvatting van het afwegingskader preventie.

Onderdeel	Toelichting
Doelbereik	<i>Doelmatigheid;</i> In welke mate draagt het bij aan de besparing van jeugdzorg kosten. Staan de resultaten in verhouding met de inspanning die het kost. Is het gericht op normaliseren en de-medicaliseren en wordt het ingezet in gebieden met een lage economische score. <i>Doeltreffendheid;</i> In hoeverre draagt het bij aan een specifiek probleem en maatschappelijk vraagstuk. Is de werkzaamheid van de activiteit daarop al onderzocht en onderbouwd. Zijn maatschappelijke effecten herleidbaar. Zijn er (on)gewenste bij- effecten.
Samenhang	<i>Consistentie;</i> Is er een (logische) samenhang tussen de resultaten die worden bereikt, de werkwijze en hoe ze leiden tot maatschappelijke verandering. <i>Coherentie;</i> Passen alle onderdelen goed bij elkaar. Past het binnen de beleidskaders en is er samenhang met ander bestaand aanbod. Versterkt het elkaar of is er een risico dat het conflicterend of concurrerend wordt.
Relevantie	<i>Urgentie;</i> Hoe noodzakelijk is het om dit nu te doen, wat gaat er mis als we dit nu niet doen. Richt het zich op een acuut probleem. <i>Innovatief;</i> Hoe innovatief is het ten opzichte van bestaande activiteiten. Is dit nog niet eerder gedaan en vult het een bestaand gat op binnen een aanpak. Wordt ingezet op (beleids)doelen waar nog onvoldoende uitvoering op loopt.
Uitvoerbaarheid	<i>Betrokkenheid;</i> Wordt er een link met ouders gelegd, zijn ze direct betrokken en is dit verwerkt in de werkwijze. Wordt er voldoende rekening gehouden met inclusie, verschillende culturele achtergronden en de anticipatie daarop. <i>Haalbaarheid;</i> Is het realistisch dat er voldoende mensen worden bereikt en uitvoering binnen de bestaande voorwaarden wordt gerealiseerd. Is de kwaliteit van de uitvoering geborgd en is flexibiliteit mogelijk als het tegen zit.
Betrouwbaarheid	<i>Continuïteit;</i> Is de continuïteit geborgd bij veranderende omstandigheden. Welke risico's zijn er als het onvoldoende succesvol is of afwijkt van de kaders. <i>Duurzaamheid;</i> Wat zijn positieve effecten op de lange termijn. Kan het afgebouwd of op 'eigen voet' verder gaan.

Legitimiteit	<i>Rechtmatigheid;</i> Voldoet het aan de regelgeving, past het bij de taak van de gemeente, politieke ambitie en is financiering terecht. <i>Draagvlak;</i> Voorziet het in een behoefte van de samenleving, zit de doelgroep hier zelf ook op te wachten en steunen professionals dit initiatief.
---------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De factoren zijn verrijkt met inzichten voortkomend uit wetenschappelijk onderzoek naar preventie. In *bijlage 2* staan de wetenschappelijke uitgangspunten beschreven en is aangegeven onder welke categorie ze meegenomen zijn.

De doelen uit de door de raad eerder vastgestelde ‘Kadernota positief opgroeien²’, zijn ook in het afwegingskader meegenomen en verwerkt in de factoren. De uitwerking daarvan staat in *bijlage 3*. Het kader zal in eerste instantie gebruikt worden om bestaande en nieuwe preventieve activiteiten te beoordelen die vanuit dit fonds gefinancierd worden. Om te zorgen dat alle informatie aanwezig is die nodig is om een activiteit te kunnen beoordelen, zal een aanmeldformat ontwikkeld worden.

Voor alle aanvragen gelden de volgende minimale eisen:

1. Het moet aansluiten bij de doelen van positief opgroeien³ (eerder vastgesteld beleid);
2. Het moet kwalitatief, kwantitatief en financieel meetbaar zijn: kan aangetoond worden dat de activiteit effectief is op het doel waar het aan bijdraagt.
3. Jeugdzorgkosten worden voorkomen of verminderd;
4. Het betreft collectief aanbod, tenzij collectief aanbod niet haalbaar is voor het betreffende doel;
5. Het valt niet onder andere financieringsmogelijkheden;
6. Het moet ten goede komen aan jeugdigen en/ of ouders (verzorgers) woonachtig in Groningen.
7. De aanvraag wordt door een medewerker van de gemeente ingediend maar de activiteit of het project mag wel door een externe partij uitgevoerd worden.
8. Financiering moet op een rechtmatige manier verstrekt kunnen worden

5. *Werkwijze bestaande preventie*

Bij de vaststelling van de begroting 2025 is besloten welke preventieve projecten en interventies gecontinueerd en geïntensiveerd worden waar geen structurele financiering voor is. Ze zijn onderdeel van het knelpunt dat is ingediend en de bedragen van deze projecten zijn meegenomen in de berekening van het totaal benodigde bedrag voor het meerjarig fonds.

De projecten worden vanaf 1 januari 2025 uit het fonds gefinancierd maar moeten zo snel mogelijk na vaststelling van het kader ook langs het kader gewogen worden. Als de score laag is dan wordt gezamenlijk gekeken of er verbeteringen en aanpassingen mogelijk zijn. Als dat niet het geval is dan zal het college geadviseerd worden om te stoppen met de financiering (zie ook paragraaf 7). De weging van deze projecten zal na besluitvorming van de raad opgepakt worden, vanaf april 2025.

6. *Werkwijze Investeren in nieuwe preventie*

Voor het toekennen van budget dat beschikbaar is voor nieuwe preventieve projecten en interventies zal gewerkt worden met een aanvraagprocedure. Deze procedure lijkt op de procedure die gebruikt wordt door het *Jeugd Expertise Netwerk Noord Nederland (JENN)*⁴.

1. Aanvragen	- In 2025 en 2026 kunnen er aanvragen voor dit budget ingediend worden - Er zal een verkort aanmeldformulier gebruikt worden.
2. Screenen	- Er wordt bekeken of de aanvraag voldoet aan de minimale eisen. - Er wordt bekeken of de aanvraag past bij de doelen en rechtmatige financiële afwikkelingsmogelijkheden (b.v. subsidie, aanbesteding of deelopdracht).
3. Onderbouwen	- Als aan de minimale eisen wordt voldaan moet een uitgebreide uitwerking en

² Kadernota Positief Opgroeien 2022-2032, vastgesteld door de raad in februari 2022

³ Kadernota Positief Opgroeien 2022-2032, vastgesteld door de raad in februari 2022

⁴ Bron: www.jennoord.nl

	onderbouwing aangeleverd worden (uitgebreid aanmeldformulier)
4. Afwegen	<ul style="list-style-type: none"> - Alle projecten/ interventies worden beoordeeld aan de hand van het afwegingskader. - Bij de beoordeling is input van mensen met de volgende kennis geborgd: monitoring, contractering, preventie, wetenschappelijke kennis, jeugdzorg, financiën, praktijkkennis en ervaringskennis. C4youth zal gevraagd worden om te participeren. - De projecten krijgen een score op 6 dimensies van het kader - De scores van de projecten worden met elkaar vergeleken - Als er sprake is van meerdere projecten met dezelfde doelen dan gaat het project met de hoogste score door. Dit geldt voor zowel nieuwe als bestaande preventie. - De projecten met de hoogste score worden ter gunning voorgelegd aan de stuurgroep. - Bij een bedrag vanaf €500.000,- besluit het college en wordt met de aanvrager gesproken over de mogelijkheden om iets terug te doen voor de maatschappij (SROI) Bij lagere aanvragen zal gekeken worden hoe reëel het is om dit aan te kaarten. - Voor aanvragen onder de €50.000,- zal een sneller en simpeler beoordelingsproces worden ontwikkeld dan voor aanvragen daarboven.
5. Gunnen	Het budget kan op verschillende manieren toegekend worden, bijvoorbeeld via een subsidie of een opdrachtverstrekking. De bestaande regels zullen hiervoor toegepast worden.

Het is wenselijk om mensen uit de praktijk te betrekken bij het beoordelingsproces omdat zo met een bredere blik vanuit verschillende perspectieven naar een project gekeken wordt. Dat leidt tot kwalitatief betere besluiten. Bovendien vergroot dit het draagvlak voor investeringen die de gemeente doet binnen het sociaal domein. Daarom wordt een reflectiegroep ingesteld, met sowieso iemand van C4youth en een ervaringsdeskundige erin. De reflectiegroep helpt mee de projecten een score te geven (bij budgetaanvragen <50.000,- wordt afgewogen of dit van toegevoegde waarde is).

Het college besluit over investeringen vanaf €500.000,- Daaronder besluit de stuurgroep preventie en transformatie jeugdzorg. De stuurgroep bewaakt de algehele voortgang van het project en bestaat uit de ambtelijk opdrachtnemer, twee managers en de business controller jeugdzorg. In principe worden alleen aanvragen voor collectief aanbod gehonoreerd, tenzij een collectieve vorm niet mogelijk is bij het behalen van het doel. Over die gevallen neemt de wethouder een besluit in het AO.

7. Investeren en keuzes maken

Investeren in nieuwe innovatieve preventie betekent aan het einde van dit proces keuzes maken in wat moet stoppen en wat werkt en structureel gefinancierd kan worden. Als een interventie aantoonbaar tot besparingen leidt op de bestaande budgetten, zal het advies zijn om deze interventie voortaan uit deze budgetten te financieren. Als de interventie meer effect heeft dan vergelijkbaar bestaand aanbod, zal voorgesteld worden aan het college om met het oude aanbod te stoppen en die financieringsvorm te gebruiken. Wanneer blijkt dat de interventie niet voldoende het gewenste effect bereikt dan zal geadviseerd worden om de financiering te stoppen. Er wordt een werkgroep monitoring opgezet die het proces volgt en de stuurgroep hierin zal adviseren.

8. Monitoring

Op dit moment wordt een monitor preventie ontwikkeld. Die moet ervoor zorgen dat er een beter beeld ontstaat over de effecten van preventie (positief opgroeien). Het is de bedoeling dat nieuwe initiatieven aansluiten op de monitor en dat voor de monitor informatie aangeleverd kan worden. Zodra de budgetten aan nieuwe projecten of interventies zijn toegekend wordt er een monitoringsopzet gemaakt per project door de projectleider van het project en de senior adviseur monitoring en informatie. Zo kan gezamenlijk vastgesteld worden op welke indicatoren gemonitord gaat worden en is de expertise op dat gebied geborgd. Er wordt kwalitatief, kwantitatief en op financiën gemonitord. De projecten en interventies worden geëvalueerd. De werkgroep- monitoring

gaat samen met de projectleiders van de projecten kijken hoe en waarop er geëvalueerd gaat worden. Doel is om uniformiteit in de wijze van evalueren tussen de projecten te borgen.

9. Werkwijze 'Transformatie jeugdzorglandschap'

Het afwegingskader wordt niet ingezet voor de opgave 'Transformatie van het zorglandschap'. Hier wordt een andere aanpak op ingezet. Er zal aangesloten worden bij de visie, ambities en leidende principes die voor de transformatie van de jeugdhulp zijn geformuleerd in het Koersdocument Inkoop Jeugdhulp, dat in juni 2020 door de raad is vastgesteld⁵. De raad is onlangs over de stand van zaken geïnformeerd in de 'Voortgangsnotie Transformatie Jeugdhulp'.

De transformatie die vanuit dit fonds gerealiseerd moet worden is vooral gericht op de ontwikkeling van preventief en collectief aanbod. Het betreft een breed pakket van zorg in het 'middensegment'. Het sluit aan bij de in de notitie nader beschreven thema's:

- Versterken van een breed lokaal basisteam;
- Aanvullende integrale ondersteuning thuis en in de schoolnabije omgeving;
- Onderwijsondersteunende jeugdhulp
- Netwerksamenwerking voor de meest kwetsbare doelgroepen (hoog specialistische jeugdhulp)
- Ontwikkeling van alternatieven voor de gesloten jeugdhulp

Er is nog geen expliciete visie ontwikkeld op hoe we dat toekomstbestendig willen inrichten. Niet als regio en niet als gemeente Groningen. De bedoeling is om het bestaande aanbod voor de hele regio te transformeren. De gemeente Groningen wil hier snel mee starten. In 2025 zal de voorbereiding van dit traject plaatsvinden en voor de zomer 2025 zal een eerste concept van het koersdocument klaar zijn. Implementatie daarvan vindt plaats in de jaren daarna. De middelen voor de transformatie van het jeugdzorglandschap kunnen uit dit budget gehaald worden.

10. Financieel kader

In totaal is er € 8.852.000,- beschikbaar gesteld. De gelden zijn als volgt verdeeld over de verschillende onderdelen:

	Totaal	%
Transformatie zorglandschap	€2.500.000,-	28%
Bestaande preventie	€4.052.000,-	46%
Nieuwe preventie	€2.300.000,-	26%
Totaal	€8.852.000,-	100%

De verdeling van de budgetten staat niet vast. Eén van de voorwaarden voor financiering uit dit budget is dat er geen andere financieringsmogelijkheid is. Er kunnen daarom in de loop van de tijd verschuivingen plaatsvinden. Bijvoorbeeld wanneer andere financieringsmogelijkheden toch beschikbaar komen vanuit het rijk of wanneer projecten onvoldoende effect weten te bereiken of zich terug verdienen. Dan zal de financiering stoppen om ruimte te bieden aan nieuwe initiatieven. Er wordt ook ingezet op een kwalitatieve, kwantitatieve en financiële monitoring. De kosten daarvan worden ook uit dit budget vergoed.

⁵ <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Collegedebrief/Koersdocument-visie-inkoop-jeugdhulp-gemeente-groningen.pdf>
<https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Bijlage/Bijlage-1-Korte-beschrijving-van-ambities-en-leidende-principes-voor-inkoop-jeugdhulp-vanaf-2022.pdf>

Bijlage 2: Inzichten vanuit wetenschappelijk onderzoek

Uit een Rotterdamse studie⁶ blijkt dat het versterken van pedagogische basisvoorzieningen en vormen van universele preventie duidelijk bijdragen aan een vermindering van het beroep op de jeugdzorg en de kosten daarvan. De interventie moet een groot bereik hebben en relatief lage kosten. Bovenstaande factoren zijn opgenomen in het aanmeldformat zodat afgewogen kan worden in welke mate het aanbod de bovenstaande uitgangspunten borgt. Ze zijn verwerkt in het afwegingskader bij de factoren van de dimensies 'uitvoerbaarheid' en 'doelbereik'.

Door het Nederlands Jeugdinstituut is literatuuronderzoek gedaan naar de effecten van preventie in het jeugdveld. Preventie (positief opgroeien) werkt volgens dit onderzoek het beste als⁷:

1. Kinderen en jongeren een sterke basis hebben (steun van ouders, leerkrachten, enz.);
2. Ouders steun ervaren bij het opvoeden en met eenvoudige opvoedvragen makkelijk terecht kunnen bij medeopvoeders;
3. Er sprake is van sociale binding, erkenning, waardering voor positief gedrag, steun van belangrijke volwassenen en basisvoorzieningen in de omgeving aanwezig zijn;
4. De kwaliteit van de uitvoering van de interventie goed is.
5. Het project of de interventie concreet bijdraagt aan het oplossen van een specifiek probleem;
6. Er sprake is van een doelgerichte aanpak (aansluiten bij bestaand vraagstuk in een gebied);
7. Er preventieve interventies worden gebruikt waarvan de werkzaamheid bekend is;
8. Er is sprake van een samenhangende aanpak (geen 'losse' projecten).

Deze uitgangspunten zijn verwerkt in het kader bij de factoren onder de dimensies 'uitvoerbaarheid' (1 t/m 4), 'doelbereik' (5 t/m 7) en 'samenhang' (8).

⁶ Yperen, T. van & Bartelink, C. (2014). Het Centrum voor Jeugd en Gezin, wat werkt? Utrecht: NJi. Spit, W. e.a. (2017). Effectieve preventie Rotterdam. Business case en Maatschappelijke kosten-batenanalyse. Rotterdam/ Utrecht: Ecorys/NJi. Kann-Weedage, D. et al. (2019). Effectieve preventie Rotterdam. Business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse (Update). Rotterdam / Utrecht: Ecorys / Nederlands Jeugdinstituut.

⁷ 'De potentie van preventie'- *Nederlands Jeugdinstituut*- maart 2021

Bijlage 3: Doelen positief opgroeien



