

Rapportage doorzettingsmacht jeugd



Ministerie van VWS, ministerie van OCW en VNG

Barneveld, 4 september 2018

Referentie: 000692

Versie: Definitief

Auteurs: Patrick Tazelaar, Marjolijn Zwanepol en Jitske Nijhuis

significant.

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Inhoudsopgave

1.	Achtergrond, aanleiding en aanpak	4
1.1	Motie Peters-Kooiman	4
1.2	Afspraken zorglandschap	4
1.3	Doel	5
1.4	Onderzoeksaanpak en planning	5
1.5	Respons	7
1.6	Leeswijzer	7
2.	Context	8
3.	Samenvatting resultaten	11
3.1	Het grootste deel (90%) van de gemeenten geeft aan invulling aan doorzettingsmacht te geven of doorzettingsmacht te ontwikkelen	11
3.2	Invulling aspecten doorzettingsmacht	11
3.3	Conclusie en aanbevelingen	13
4.	Organisatie doorzettingsmacht	14
4.1	Niet één vorm van doorzettingsmacht	14
4.2	Doorzettingsmacht is in 63% van de gemeenten operationeel	14
4.3	Doorzettingsmacht is bij circa de helft van de gemeenten belegd bij één persoon of één functie	15
4.4	Bij 40% van de gemeenten is doorzettingsmacht bij een team belegd	16
4.5	Belangrijke verbinding tussen doorzettingsmacht en specialistische expertise	17
4.6	Doorzettingsmacht bij driekwart van de gemeenten lokaal georganiseerd	18
4.7	Doorzettingsmacht in ontwikkeling	20
4.8	Niet voornemens doorzettingsmacht te organiseren	22
5.	Afspraken rondom doorzettingsmacht	23
5.1	Verdeeld begrip van mandaat	23

5.2	Mandaat geldt in bijna alle gevallen voor jeugd	24
5.3	Bij twee derde van de gemeenten is de doorzettingmacht niet juridisch vastgelegd	25
5.4	In ongeveer de helft van de gemeenten/regio's beschikt de doorzettingmacht over een budget	26
6.	Toegankelijkheid en communicatie	27
6.1	Doorzettingmacht bij de meeste gemeenten alleen toegankelijk via professionals	27
6.2	Doorzettingmacht voornamelijk binnen kantoor tijden te bereiken	29
6.3	Communicatie over doorzettingmacht naar ouders en/of cliënten	29
6.4	Cliënten, ouders of verzorgers worden in bijna alle gevallen betrokken bij het vinden van een oplossing.	29
6.5	De helft van de gemeenten pakt een vastgelopen casus binnen een week op	30
6.6	Wachttijd tot de benodigde hulp wordt ingezet wisselt sterk en is vaak onbekend	30
7.	Gebruik doorzettingmacht en de effecten van doorzettingmacht	32
7.1	Bij het merendeel van de gemeenten is de doorzettingmacht al eens gebruikt	32
7.2	Nagenoeg geen rechtszaken door het ontbreken van de juiste doorzettingmacht	32
7.3	Ruim 40% van de gemeenten evalueert de doorzettingmacht	33
7.4	Structurele verbetering bestaande werkprocessen bij 40% van de gemeenten	33
7.5	Gemeenten zijn redelijk tevreden over het functioneren van de doorzettingmacht	34
8.	Reflectie en aanbevelingen	35
8.1	Reflectie	35
8.2	Troospunten en uitdagingen gemeenten	36
8.3	Conclusie en aanbevelingen	37

1. Achtergrond, aanleiding en aanpak

1.1 Motie Peters-Kooiman

01 Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet werken partijen aan de verbetering van het nieuwe stelsel om de beoogde doelen te realiseren. Eén van de thema's is de omgang met vastgelopen hulpvragen. De Tweede Kamer heeft recent een motie¹ aangenomen die de regering verzoekt te inventariseren welke gemeenten geen doorzettingsmacht voor jeugdigen georganiseerd hebben en deze gemeenten te bewegen alsnog, al dan niet, in regionaal verband doorzettingsmacht te organiseren en de Kamer hierover te informeren.

02 De motie verwijst naar de afspraak die in het bestuurlijk overleg in de zomer van 2016 is gemaakt. Inhoud van de afspraak is dat per 1 januari 2017 bij elke gemeente een doorzettingsmacht beschikbaar moet zijn, die een doorbraak kan forceren voor kinderen en ouders die met hun hulpvraag vastlopen. Cliënten- en ouderorganisaties ontvangen signalen dat kinderen en gezinnen nog te vaak tussen wal en schip vallen en soms erg lang op passende hulp moeten wachten. Vaak gaat het in deze gevallen om complexe zorgvragen die niet op een 'standaardwijze' door middel van bestaande processen opgelost worden.

03 Naar aanleiding van de motie heeft het Rijk met gemeenten afgesproken bij vastgelopen hulpvragen een passende oplossing te forceren en cliënten te

¹ *Motie leden Peters en Kooiman, TK 31839-592.*

informeren over waar zij met vastgelopen hulpvragen terecht kunnen. Dit aanspreekpunt moet over voldoende 'doorzettingsmacht' beschikken om een hulpvraag op te lossen. Het is aan gemeenten om in overleg met organisaties van inwoners, cliënten, ouders en scholen te bepalen hoe een dergelijk aanspreekpunt wordt ingericht en hoe het begrip doorzettingsmacht invulling krijgt. De VNG heeft een informatiekaart² gemaakt met goede voorbeelden van een aantal gemeenten.

04 Dit onderzoek geeft invulling aan de motie Peters-Kooiman en geeft antwoord op de vraag of gemeenten en regio's invulling geven aan doorzettingsmacht jeugd en op welke wijze zij dit doen.

1.2 Afspraken zorglandschap

05 Parallel aan dit onderzoek zijn in het zorglandschap³ afspraken gemaakt over de inrichting van regionale expertteams. Deze teams van inhoudelijk deskundigen brengen in complexe situaties waarin de reguliere hulpverlening er niet uitkomt of niet uit dreigt te komen een bindend advies uit. Jeugdzorgregio's ontwikkelen deze regionale expertteams op dit moment. De ontwikkeling van regionale expertteams in 2018 is in april 2018 opgenomen in het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd⁴. De VNG publiceerde op 25 juli 2018 een overzicht met coördinatoren van de regionale expertteams⁵. Uit deze lijst blijkt dat in ongeveer elke regio een expertteam is/in ontwikkeling is.

² Informatiekaart Gemeentelijke escalatiemodellen bij vastlopende casuïstiek.

³ Resultaat 24-uursessie Zorglandschap: Statement Jeugdhulp! | VNG.

⁴ Actieprogramma Zorg voor de Jeugd | ministerie van VWS en ministerie van JenV.

⁵ https://vng.nl/files/vng/20180725_aanspreekpunt_regionale_expertteams.pdf.

In ditzelfde programma is opgenomen dat elke regio in 2018 afspraken maakt over doorzettingsmacht. In dit onderzoek nemen wij de ontwikkeling van de regionale expertteams in relatie tot de organisatie van doorzettingsmacht mee.

1.3 Doel

06 Het onderzoek naar doorzettingsmacht is een inventarisatie en geeft antwoord op de vraag of gemeenten of regio's doorzettingsmacht hebben georganiseerd en zo ja: op welke wijze zij daar invulling aan geven. De uitkomsten helpen bij het ontwikkelen van kennis over 'de stand van het land' op het gebied van doorzettingsmacht bij jeugdhulp. Het onderzoek richt zich zowel op gemeenten als op andere organisaties (aanbieders van jeugdhulp, cliënten- en ouderorganisaties) die hierin een rol spelen. Verbindingen met aanpalende domeinen (onderwijs, Wmo en schuldhulpverlening) komen ook expliciet aan de orde.

1.4 Onderzoeksaanpak

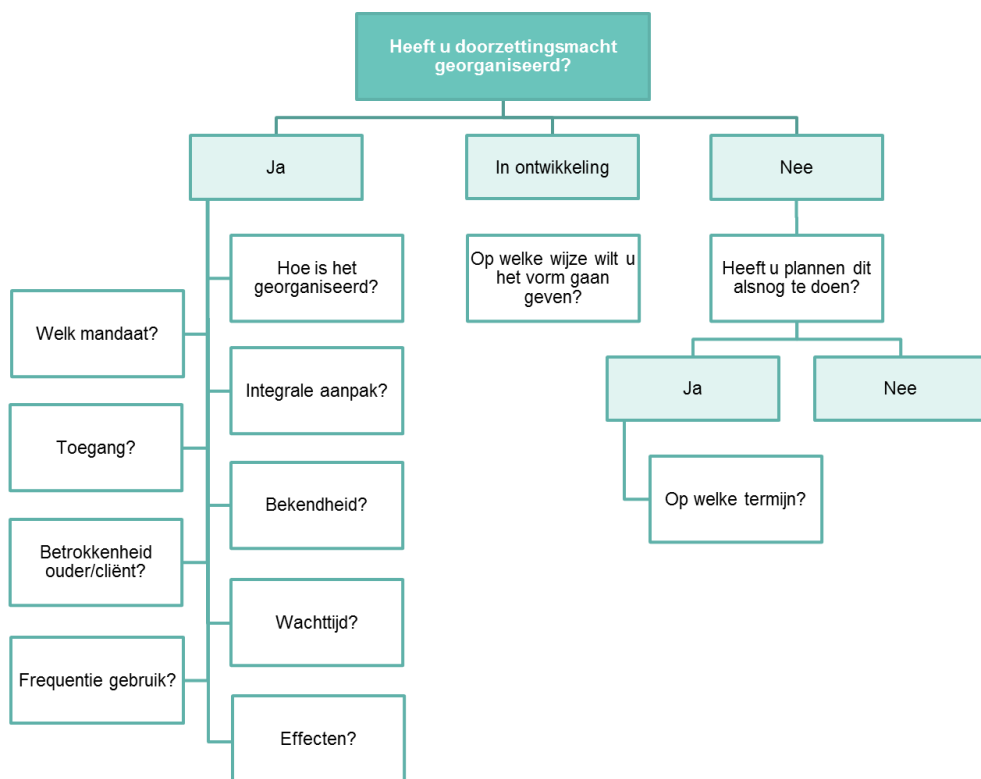
07 Het organiseren van doorzettingsmacht op het gebied van jeugdhulp is een recent ingezette ontwikkeling. Een duidelijke definitie van het begrip doorzettingsmacht en wat gemeenten daar precies onder verstaan, bestaat nog niet. Wij hebben een online vragenlijst opgesteld aan de hand van een aantal aspecten. In dit onderzoek kijken wij of gemeenten en regio's invulling geven aan deze aspecten en zo ja: op welke wijze. Deze aspecten komen overeen met de aspecten van doorzettingsmacht zoals opgenomen in de handreiking doorzettingsmacht Passend Onderwijs. Figuur 1 geeft deze

aspecten weer. Als gezamenlijk uitgangspunt hanteren wij de volgende definitie van doorzettingsmacht:

08 *'De bindende afspraken binnen de gemeente al dan niet in regionaal verband die, bij stagnerende besluitvorming, één partij, team of functionaris de bevoegdheid geven om - binnen gestelde kaders - een doorbraak te forceren voor kinderen en/of ouders die met hun hulpvraag vastlopen.'*

09 Doorzettingsmacht is daarmee een laatste schakel in het reguliere proces en is uitsluitend bedoeld voor complexe vastgelopen hulpvragen.

10 Dit onderzoek is een inventarisatie van de stand van zaken. In dit onderzoek baseren wij ons dan ook op de informatie die gemeenten en jeugdzorgregio's aanreiken. Wij rapporteren over de stand van zaken en geven geen oordeel of wij de gekozen invulling beter of slechter vinden dan de wijze van invulling in een andere gemeente. Als sprake is van een bepaalde mate van waardering, dan komt deze direct voort uit wat gemeenten, cliënten of hulpverleners aangeven.



Figuur 1. Aspecten doorzettingsmacht jeugd

11 In onze aanpak onderscheiden wij vier fasen:

- In de eerste fase hebben wij een landelijke enquête uitgezet onder alle gemeenten om een beeld te krijgen of, en zo ja: hoe de doorzettingsmacht is georganiseerd;
- In de tweede fase voerden wij telefonische interviews uit met regiomanagers om een aantal verdiepende vragen te stellen. Enerzijds om meer duiding bij de resultaten van de landelijke uitvraag te krijgen, anderzijds om een aantal opvallende uitkomsten te verdiepen;
- De derde fase richtte zich op het verdiepen van de tussenanalyse vanuit verschillende perspectieven. Hiertoe zijn in twee regio's verdiepingsbijeenkomsten georganiseerd, waarbij gemeentelijke professionals (jeugdhulp, schuldhulpverlening, WMO, participatie), professionals van het Veiligheidshuis, professionals uit de wijkteams, cliëntondersteuners, de doorzettingsmacht en het samenwerkingsverband passend onderwijs aanwezig waren;
- Tot slot rapporteerden wij de uitkomsten in voorliggende rapportage en ontwikkelden wij een dashboard dat de resultaten per gemeente weergeeft.

12 Voorliggende rapportage geeft inzicht in de algemene landelijke bevindingen op basis van de landelijke enquête, verdiepende telefonische interviews en verdiepingsbijeenkomsten met een bredere groep betrokkenen.

1.5 Respons

13 262 gemeenten (69%) vulden de vragenlijst volledig in. Daarnaast hebben wij telefonische interviews gevoerd met 29 vertegenwoordigers van een jeugdzorgregio, in de meeste gevallen was dit de regiomanager. Dit geeft een voldoende representatief beeld.

1.6 Leeswijzer

14 In hoofdstuk twee beschrijven wij twee werkwijzen. Deze omschrijvingen laten zien op welke manier doorzettingsmacht is georganiseerd en hoe de doorzettingsmacht in de brede context wordt gezien. In hoofdstuk drie vatten wij dit onderzoek samen. In hoofdstuk vier geven wij inzicht in hoeverre doorzettingsmacht operationeel is bij gemeenten. Vervolgens gaan wij nader in op de verschillende aspecten van doorzettingsmacht. Hoofdstuk vijf beschrijft de afspraken rondom doorzettingsmacht ('mandaat') en hoofdstuk zes beschrijft de toegankelijkheid van - en de communicatie over de doorzettingsmacht. In hoofdstuk zeven gaan wij nader in op het gebruik van doorzettingsmacht en de effecten van de doorzettingsmacht. Hoofdstuk acht bevat een korte reflectie, conclusie en aanbevelingen.

2. Context

15 Wij starten dit rapport met twee korte beschrijvingen van doorzettingsmacht in de regionale context. Deze voorbeelden laten zien op welke manier gemeenten en regio's naar doorzettingsmacht kijken en op welke manier zij invulling geven aan doorzettingsmacht.

Gemeente Almere

De brandpuntfunctionaris is een begrip in Almere. Eén persoon voert de regie op een vastgelopen casus door alle betrokken hulpverleningsinstanties bij elkaar te roepen. De brandpuntfunctionaris kan hen aanwijzingen geven en zo nodig ook hulpverleningsinstellingen inschakelen die nog niet eerder bij het proces betrokken waren. De brandpuntfunctionaris is de laatste schakel in het opschalingsmodel, die meerdere fases kent:

Fase 1 is de dagelijkse routine (basisvoorzieningen), van toepassing als er niet meer dan 2 professionals rond hetzelfde kind bij een gezin betrokken zijn (85%).

Fase 2 betreft de zorgcoördinatie, uitgevoerd door de JGZ medewerker (bij jeugdigen) of de wijkteammedewerker van het betreffende stadsdeel. Deze laatste kan opschalen naar een Sociaal Stedelijk Team

Fase 3 bestaat uit de procescoördinatie uitgevoerd door daartoe bij de GGD gedetacheerde medewerkers

Fase 4 vindt plaats wanneer de ingezette hulpverlening niet de gewenste resultaten oplevert. De procescoördinator schakelt dan de brandpuntfunctionaris in (1,47%).

De brandpuntfunctionaris zet zich in voor jong en oud (0-100). Zij heeft geen formeel mandaat om een beschikking af te geven, maar een informeel mandaat. De brandpuntfunctionaris brengt partijen om tafel, ter plekke maken ze afspraken waar partijen zich aan committeren. De gemeente regelt aan de achterkant de beschikkingen. De procescoördinator is in de praktijk de meest aangewezen persoon om de brandpuntfunctionaris te benaderen. Bij grote ongerustheid kan echter iedere professional die betrokken is bij een gezin contact opnemen met de brandpuntfunctionaris.

Juist in de fases voorliggend aan het inschakelen van de brandpuntfunctionaris zien we in de praktijk binnen de gemeente Almere (en zo ook bij andere gemeenten en regio's) meerdere 'doorzettingsmachten'. Zo hebben procescoördinatoren ook een zekere bevoegdheid om het zorgverleningsproces weer op gang te brengen. Daarnaast heeft de gemeente Almere een tijdelijk interventieteam (TIT) opgericht vlak na de decentralisatie met mandaat van het college om hulp in te zetten wanneer een casus vastloopt op het gebied van jeugd, wmo en / of participatie. Voor vragen die niet direct passen in de bestaande afspraken, regels, procedures en soms afdeling overstijgend zijn kunnen wijkteams bij het TIT terecht. Ook heeft de regio Flevoland een zorgtafeloverleg waarbij aanbieders om tafel gaan om een oplossing te vinden voor een verblijfsvraagstuk. Voor thuiszitters is een speciale actietafel thuiszitters. En in het gedwongen kader zijn ook meerdere vormen van doorzettingsmacht.

De vele structuren en overlegtafels – die ervoor willen zorgen dat geen kind tussen wal en schip raakt – zorgen ervoor dat aanliegroutes niet altijd duidelijk zijn voor zorgverleners. Zij weten niet altijd op welke tafel de complexe of vastgelopen casussen terecht moeten komen. Toch geven professionals aan elkaar altijd wel te kunnen vinden. De jeugdige en ouders stuiten weer op een andere reeks voordeuren. Dáár zit vooral een grote uitdaging, voor de burger één of maximaal twee loketten waar ze hun verhaal kunnen doen. Aan de achterkant moet het dan geregeld worden.

Regio Gooi & Vechtstreek

Ouders en cliënten met een hulpvraag benaderen in de eerste instantie de **regisseurs jeugd** die werkzaam zijn voor individuele gemeenten. Deze regisseurs pakken de hulpvraag op en voeren regie op de inzet van hulpverlening. Wanneer het een regisseur jeugd niet lukt de benodigde hulp te bepalen óf de benodigde hulp te realiseren, zijn er op gemeentelijk niveau verschillende mogelijkheden om op te schalen. De gemeente Hilversum beschikt over een **expertteam multiprobleem huishoudens**. Gemeentelijke regisseurs kunnen complexe casuïstiek aanmelden bij het expertteam. Het expertteam stelt een bindend advies op.

Het expertteam bestaat uit vaste afgevaardigden vanuit de ggz-instelling, lvb-instelling, opvoedkundige ondersteuning, verslavingszorg, werk en inkomen, huisvesting, beschermd wonen/maatschappelijke opvang, schuldhulpverlening, politie en maatschappelijk werk. Parallel aan het expertteam wordt er geëscaleerd naar management- of bestuurlijk niveau, of wordt (door mondige ouders) opgeschaald naar een **wethouder**. In andere gemeenten is er geen expertteam en wordt geëscaleerd naar management- of bestuurlijk niveau en wordt de route naar de wethouder regelmatig bewandeld.

Eind 2017 /begin 2018 zijn in heel Nederland Regionaal Expertteams opgericht op verzoek (opdracht) van het ministerie van VWS. Dat team functioneert onder de vlag van het Consultatie en adviesteam. Het expertteam bestaat uit deskundigen van diverse jeugdzorgorganisaties in de regio en moet een zwaarwegend advies uitbrengen over de hulp voor jongeren met complexe psychische problemen als reguliere hulp niet tijdig beschikbaar is. De coördinator van het consultatie en adviesteam is de secretaris van het Regionaal Expertteam jeugd.

Regisseurs jeugd (en huisartsen) kunnen daarnaast met vragen terecht bij het **regionale Consultatie en Adviesteam**. Het Consultatie- en Adviesteam ondersteunt in het maken van een keuze welke zorg passend is voor een jeugdige. Het Consultatie- en Adviesteam heeft geen formeel mandaat, maar geeft een advies aan betrokken professionals. Op deze manier wordt voorkomen dat hulpvragen vastlopen en een doorzettingsmacht met formeel mandaat nodig is.

Wanneer er op lokaal niveau geen oplossing is gevonden, is er het regionaal expertteam complexe zaken. Het regionaal expertteam is ondergebracht bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Het regionaal expertteam is per november 2018 operationeel voor alle doelgroepen en sluit aan bij de MDA++ aanpak. Het regionaal expertteam bestaat uit een vaste kern en een vaste afvaardiging van verschillende partners die aansluiten wanneer specifieke expertise nodig is.

3. Samenvatting resultaten

3.1 Het grootste deel (90%) van de gemeenten geeft aan invulling aan doorzettingsmacht te geven of doorzettingsmacht te ontwikkelen

16 63% van de gemeenten die de vragenlijst heeft ingevuld geeft aan dat de doorzettingsmacht operationeel is. 28% van de gemeenten geeft aan dat doorzettingsmacht op dit moment in ontwikkeling is. Deze groep geeft vaak aan de doorzettingsmacht bij de regionale expertteams te beleggen. De helft van deze gemeenten verwacht doorzettingsmacht binnen een half jaar operationeel te hebben (meetpunt: maart 2018). Een kleine 10% van de gemeenten heeft geen doorzettingsmacht georganiseerd en is niet voornemens doorzettingsmacht te organiseren. Deze laatste groep gemeenten geeft aan doorzettingsmacht op een andere manier belegd te hebben. De wijze waarop doorzettingsmacht is georganiseerd verschilt: gemeenten en regio's sluiten aan bij bestaande infrastructuren. Dit beeld schetsen wij in hoofdstuk vier.

17 Doorzettingsmacht is bij circa de helft van de gemeenten belegd bij één persoon of één functie. Vaak genoemde voorbeelden zijn: een procesregisseur, teamleider lokale teams, een voorzitter van een multidisciplinair overleg of in een aparte functie, zoals: 'de zorgmarinier', 'de ontschotter' of de 'brandpuntfunctionaris'. Deze personen zoeken verbinding met regionale overlegtafels, expertteams of organiseren een maatwerkoverleg om de benodigde expertise rondom een casus te

verzamelen. 40% van de gemeenten belegt doorzettingsmacht bij een team, zoals: lokale teams, regionale expertiseteams of een (domeinoverstijgend) overlegorgaan.

18 Driekwart van de gemeenten organiseert doorzettingsmacht lokaal. Bij 20% van deze gemeenten is er de mogelijkheid om op te schalen naar regionaal niveau. Het overige kwart van de gemeenten sluit aan bij de regionale organisatie van doorzettingsmacht.

3.2 Invulling aspecten doorzettingsmacht

19 In dit onderzoek is gekeken of gemeenten invulling geven aan een aantal (vooraf opgestelde) aspecten van doorzettingsmacht en de wijze waarop zij daar invulling aan geven.

20 **Mandaat.** Doorzettingsmacht is te splitsen in het maken van een inhoudelijke afweging welke zorg noodzakelijk is en het mandaat om te zorgen dat de genomen beslissing ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Uit de landelijke enquête komt naar voren dat bij 18% van de gemeenten de doorzettingsmacht het mandaat heeft een plaatsing in een jeugdhulpvoorziening af te dwingen. Aanvullend geeft ruim 40% van de gemeenten aan dat de doorzettingsmacht in principe mandaat heeft, maar dit mandaat bijvoorbeeld niet 'het over wachtlijsten heen plaatsen' omvat. In dat geval kent de doorzettingsmacht een aantal beperkingen in het afdwingen van de genomen beslissing.

21 Gemeenten geven aan een (onvoorwaardelijk) mandaat niet altijd nodig te vinden. In de meeste gevallen komen professionals er met elkaar uit, ook wanneer er géén onvoorwaardelijk mandaat is. Afspraken over de doorzettingmacht zijn in twee derde van de gemeenten dan ook niet (juridisch) vastgelegd ('formeel' mandaat). Gemeenten geven aan nauwelijks sturing te hebben op de oorzaak van vastgelopen hulpvragen, waardoor een formeel mandaat volgens hen geen uitkomst biedt. Voorbeelden zijn wachtlijsten, niet gecontracteerde zorg en het ontbreken van afspraken met aanpalende domeinen als (Passend) Onderwijs. Volgens gemeenten biedt een formeel mandaat niet altijd uitkomst: *"In situaties waar je geen grip op hebt biedt formeel mandaat een vals perspectief"*. Ook geven gemeenten aan dat de kracht van een gezamenlijk besluit ligt in de gezamenlijkheid en samenwerking. Een formeel mandaat kan samenwerking juist in de weg staan. Meer informatie over mandaat is te vinden in hoofdstuk vijf.

22 **Integrale aanpak.** In bijna alle gemeenten (85%) geldt het 'mandaat' van de doorzettingmacht voor jeugd. In 35% van de gemeenten geldt het 'mandaat' ook voor de Wmo en in bijna 20% van de gemeenten ook voor werk en inkomen. Ruim een derde van de gemeenten maakt de verbinding tussen doorzettingmacht jeugd en doorzettingmacht passend onderwijs. Dit doen zij middels actietafels thuiszitters of de aanwezigheid van het samenwerkingsverband passend onderwijs aan een multidisciplinair overleg of regionale experttafel. Nog eens 40% van de gemeenten geeft aan deze verbinding te willen maken.

23 **Toegang.** De persoon, functie of het team bij wie doorzettingmacht is belegd, is in de meeste gemeenten (60%) alleen toegankelijk voor en/of via professionals en niet voor cliënten of hun ouders. Cliënten- en ouderorganisaties geven aan niet goed te weten waar zij met hun vastgelopen hulpvraag terecht kunnen. Gemeenten geven aan dat de doorzettingmacht via professionals toegankelijk is: doorzettingmacht is het eindstation van een gelaagd opschalingsmodel. Gemeenten vragen zich af of ouders en cliënten goed in kunnen schatten wanneer hun hulpvraag is vastgelopen en of hiervoor de reguliere routes juist zijn doorlopen. In een kleiner aantal gemeenten (25%) is de doorzettingmacht rechtstreeks toegankelijk voor cliënten en/of ouders. Meer informatie over toegankelijkheid van doorzettingmacht is te vinden in hoofdstuk zes.

24 **Betrokkenheid ouder/cliënt.** Gemeenten geven aan cliënten, ouders en verzorgers praktisch altijd (98%) te betrekken en hen uit te nodigen het overleg bij te wonen en mee te denken in de oplossing.

25 **Bekendheid/communicatie.** 23% van de gemeenten communiceert naar ouders- en cliënten over de doorzettingmacht. Dit doen zij via het wijk- of buurtteam of de website van de gemeente.

26 **Wachttijd.** De helft van gemeenten pakt een aangemelde casus binnen een week op. 11% van de gemeenten geeft een casus binnen 24 uur op. De wachttijd tot wanneer de benodigde hulp wordt ingezet wisselt sterk, of is bij gemeenten onbekend.

27 **Frequentie gebruik.** In 70% van de gemeenten waar doorzettingsmacht operationeel is, is deze gebruikt. De frequentie van het gebruik wisselt sterk. Dit hangt af van de invulling van doorzettingsmacht: multidisciplinaire teams komen vaak wekelijks bij elkaar, waardoor gemeenten aangeven de doorzettingsmacht wekelijks te 'gebruiken'.

28 **Effecten.** Ruim 40% van de gemeenten evalueert de effecten van doorzettingsmacht. Van deze groep gemeenten neemt 40% cliëntervaringen mee in de evaluatie. Gemeenten en professionals geven aan tevreden te zijn over het functioneren van doorzettingsmacht. In 40% van de gemeenten leidt de inrichting van doorzettingsmacht tot structurele verbeteringen van bestaande werkprocessen. Gemeenten die de effecten van doorzettingsmacht evalueren geven vaker (55% ten opzichte van 38%) aan dat de inrichting van doorzettingsmacht leidt tot structurele verbetering van de bestaande werkprocessen.

3.3 Conclusie en aanbevelingen

29 Dit onderzoek beantwoordt de vraag of gemeenten doorzettingsmacht organiseren en op welke manier zij doorzettingsmacht organiseren. Wij zien dat bijna alle gemeenten invulling geven aan doorzettingsmacht. De wijze waarop zij doorzettingsmacht organiseren verschilt.

30 Wij zien drie aanbevelingen:

a. Een eerste vervolgvraag naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek, is de vraag wat het effect van een gekozen vorm van

doorzettingsmacht is. Ook gemeenten geven aan met deze vraag te spelen. Zij zijn benieuwd naar welke oplossingen op andere plaatsen worden ontwikkeld en hoe deze oplossingen in de praktijk uitwerken. Het delen van goede voorbeelden en ervaringen en het in beeld brengen van effecten van doorzettingsmacht helpt gemeenten in hun opdracht om doorzettingsmacht (door) te ontwikkelen.

- b. Wij zien dat gemeenten, professionals en cliënten/ouders een wisselend beeld hebben over de invulling van de verschillende aspecten. Gemeenten noemen domeinoverstijgend samenwerken (mandaat), wachtlijsten en capaciteitstekorten (mandaat), communicatie over het reguliere proces en doorzettingsmacht naar professionals, ouders en cliënten (bekendheid) als grootste uitdagingen. Het ontwikkelen van een basisset aan aspecten die helpend zijn een doorzettingsmacht te organiseren kan gemeenten helpen in hun opgave.
- c. Op basis van dit onderzoek en de verdiepingsbijeenkomsten zien wij ook een aanbeveling voor gemeenten en regio's: de uitdaging voor hen ligt in het scherp definiëren van doorzettingsmacht (wanneer meld je waar aan, wanneer schaal je op?) en het procesmatig strak organiseren van de toegang tot de doorzettingsmacht. Dit zorgt voor duidelijke verwachtingen naar professionals, aanbieders en cliënten. Tot slot noemden professionals, gemeenten en regio's ook een aanbeveling voor de Rijksoverheid: zij vragen om terughoudendheid in het sturen op de vorm van doorzettingsmacht, zodat zij een oplossing kunnen kiezen die aansluit bij de lokale structuur.

4. Organisatie doorzettingsmacht

31 In dit hoofdstuk geven wij inzicht in hoeverre doorzettingsmacht operationeel is bij gemeenten. Indien een gemeente doorzettingsmacht heeft georganiseerd geven wij weer op welke manier en op welk niveau (regionaal of lokaal) doorzettingsmacht is georganiseerd. Zoals wij in het vorige hoofdstuk aangaven, is doorzettingsmacht te splitsen in het maken van een inhoudelijke afweging welke zorg noodzakelijk is en het mandaat om te zorgen dat de genomen beslissing ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. In dit hoofdstuk geven wij aan op welke manier specialistische expertise door de doorzettingsmacht wordt benut om een inhoudelijke afweging te maken.

4.1 Niet één vorm van doorzettingsmacht

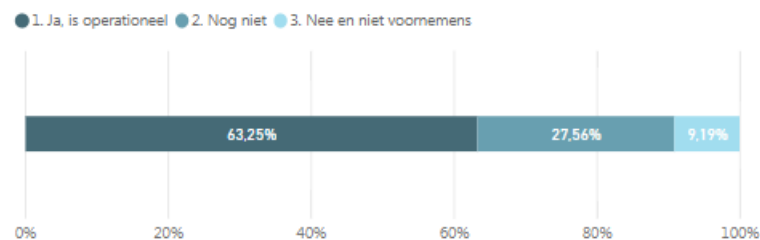
32 Gemeenten zijn erover eens dat iets geregeld moet zijn voor kinderen die vastlopen met hun hulpvraag. De wijze waarop dit georganiseerd is verschilt. Gemeenten sluiten aan bij bestaande infrastructuren in de lokale of regionale situatie. Gemeenten leggen vast, en maken afspraken over, waar de doorzettingsmacht is belegd. In de praktijk zien zij dat naast het orgaan of persoon bij wie de doorzettingsmacht is belegd, ook parallelle processen ontstaan. Het traject van doorzettingsmacht wordt bijvoorbeeld doorkruist omdat ouders hun hulpvraag bij een wethouder of ombudsman neerleggen (ook een vorm van doorzettingsmacht).

33 Daarnaast zien wij veel varianten bij wie de doorzettingsmacht is belegd. De ene gemeente legt de regie neer bij de lokale teams of bij een functionaris

van de gemeente. Andere gemeenten zorgen door middel van contractuele afspraken dat aanbieders primair verantwoordelijk zijn voor het leveren van de passende zorg. Doorzettingsmacht is dan middels contractuele afspraken bij de aanbieders belegd. Andere gemeenten hebben een tussenvariant waarbij een onafhankelijke persoon werkzaam bij een jeugdhulpaanbieder als onderdeel van het regionaal expertiseteam doorzettingsmacht krijgt.

4.2 Doorzettingsmacht is in 63% van de gemeenten operationeel

34 Van alle gemeenten die gereageerd hebben, geeft 63% aan dat de doorzettingsmacht operationeel is. 28% van de gemeenten geeft aan dat doorzettingsmacht op dit moment in ontwikkeling is. Een kleine 10% van de gemeenten heeft geen doorzettingsmacht georganiseerd en is niet voornemens doorzettingsmacht te organiseren. Deze gemeenten geven aan dat de huidige aanpak in het opschalen van casuïstiek goed functioneert, waardoor zij geen behoefte voelen om aanvullend doorzettingsmacht te organiseren.



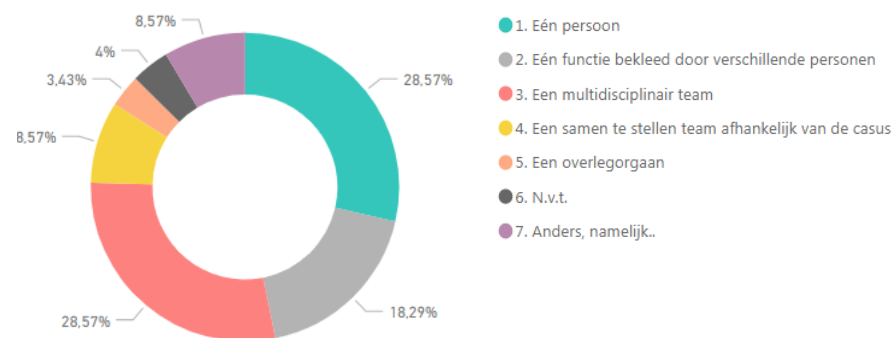
Figuur 2. Is er een doorzettingsmacht georganiseerd?

35 In de volgende paragrafen zetten wij uiteen hoe de doorzettingsmacht is georganiseerd bij gemeenten waar deze al operationeel is. In paragraaf 4.7 geven wij de belangrijkste resultaten weer van gemeenten waarvan de doorzettingsmacht nog niet operationeel is, maar die wel voornemens zijn dit in te richten. In paragraaf 4.8 benoemen wij de belangrijkste redenen voor gemeenten om geen (aparte) doorzettingsmacht te organiseren.

4.3 Doorzettingsmacht is bij circa de helft van de gemeenten belegd bij één persoon of één functie

36 Bij de gemeenten waar de doorzettingsmacht operationeel is, belegd de gemeente deze voornamelijk bij één persoon of één specifieke functie die verschillende personen bekleden (in bijna de helft van de gemeenten). Wanneer doorzettingsmacht bij één persoon of functie is belegd, is doorzettingsmacht vaak bij een bestaande functie belegd. Vaak genoemde voorbeelden zijn een procesregisseur, de procescoördinator, een teamleider van de lokale teams of de voorzitter van een (multidisciplinair) overleg. Een andere organisatiewijze is het aanstellen van een onafhankelijk adviseur of gedragsdeskundige in een nieuwe functie.

37 Sommige gemeenten geven de persoon bij wie de doorzettingsmacht is belegd een naam. Voorbeelden zijn 'de zorgmarinier', 'de brandpunctfunctionaris' en 'de ontschotter'. Wanneer de doorzettingsmacht is belegd bij één persoon of functie, is dat in een aantal gemeenten de eerste schakel in een escalatiemodel: het is in deze gemeenten mogelijk via de procescoördinator, naar een beleidsmedewerker, overlegtafel, of naar de



Figuur 3. Waar is de doorzettingsmacht belegd?

burgemeester of wethouder op te schalen. Deze gemeenten zien een preventieve functie uitgaan van doorzettingsmacht. Door bevoegdheden bij de eerste schakel in de keten te beleggen, moet worden voorkomen dat casuïstiek écht vast loopt.

38 In andere gevallen is de doorzettingsmacht de laatste schakel in het escalatiemodel, zie het voorbeeld hieronder:

Voorbeeld opschalingsmodel:

- **Fase 1** is de dagelijkse routine (basisvoorzieningen), van toepassing als niet meer dan twee professionals rond hetzelfde kind bij een gezin betrokken zijn (85%);
- **Fase 2** betreft de zorgcoördinatie, uitgevoerd door een JGZ medewerker 0-19 (10%);
- **Fase 3** bestaat uit de procescoördinatie, uitgevoerd door de JGZ medewerker en de procescoördinator van het betreffende stadsdeel (3,5%);
- **Fase 4** vindt plaats wanneer de ingezette hulpverlening niet de gewenste resultaten oplevert. De procescoördinator schakelt dan de brandpuntfunctionaris in. Deze roept alle betrokken hulpverleningsinstanties bij elkaar. Hij kan hen aanwijzingen geven en zo nodig ook hulpverleningsinstellingen inschakelen die nog niet eerder bij het proces betrokken waren (1,47%).

4.4 Bij 40% van de gemeenten is doorzettingsmacht bij een team belegd

39 Doorzettingsmacht is in ongeveer 40% van de gevallen belegd bij een multidisciplinair team, een overlegorgaan of een team dat afhankelijk van de casus samen wordt gesteld. Concrete voorbeelden zijn:

- Doorzettingsmacht is belegd bij lokale teams, met mogelijkheid op te schalen naar beleidsmedewerker dan wel burgemeester of wethouder;

- Doorzettingsmacht is belegd bij de (regionale) expertiseteams waar een afvaardiging van de jeugdhulpaanbieders samen naar een passende oplossing zoeken en zich hieraan committeren;
- In een beperkt aantal gemeenten is een domeinoverstijgend overleg waar zorg, wonen werk/onderwijs is vertegenwoordigd waar oplossingen voor complexe casuïstiek wordt gezocht;
- Een enkele gemeente heeft het AVE-model (Aanpak Voorkoming Escalatie bij huishoudens met opkomende problematiek) geïmplementeerd.

Binnen onze gemeente hebben de gebiedsteams en het team veiligheid een belangrijke taak in de AVE aanpak. Ook in geval van stagnerende samenwerking door hulpverleners kan de procesregisseur worden betrokken. Inhoudelijk wordt de gedragswetenschapper/orthopedagoog betrokken.

40 In interviews geven regiomanagers ook aan dat in een aantal gemeenten de doorzettingsmacht minder aan de orde is. De verantwoordelijkheid voor het bieden van passende zorg is volledig bij de aanbieders belegd. Deze gemeenten kiezen voor output- of taakgericht inkopen. Onderstaand voorbeeld illustreert dit:

Wij hebben voor jeugd een overeenkomst gesloten met één jeugdhulpaanbieder 'GO! voor jeugd' (een samenwerking van acht grote jeugdhulpaanbieders). GO! voor jeugd is verantwoordelijk voor het bieden van alle vormen van jeugdhulp (jeugdbescherming, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp uitgezonderd). Om deze jeugdhulp te bieden hebben zij één integraal budget gekregen, dat zij zelf kunnen inzetten. Zij bieden ook zelf de toegang tot de jeugdhulp. Wij hebben hen de opdracht gegeven om tijdig passende hulp te bieden, dichtbij en integraal.”

4.5 Belangrijke verbinding tussen doorzettingsmacht en specialistische expertise

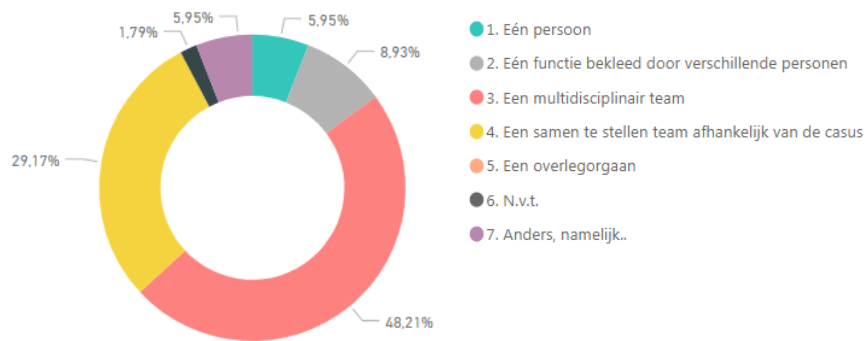
41 Onderdeel van doorzettingsmacht is het maken van een inhoudelijke afweging welke zorg noodzakelijk is. Daarom maken wij in dit onderzoek de verbinding met expertise. Wie bepaalt welke hulp nodig is en hoe verhoudt de expertise zich tot de doorzettingsmacht?

42 Uit de interviews blijkt dat een belangrijke component van doorzettingsmacht bestaat uit het samenbrengen van partijen met verschillende expertises rondom één specifieke casus. Het kan zijn dat een gemeente of regio een vaststaand multidisciplinair team, zoals een regionaal expertiseteam heeft georganiseerd. In sommige regio's wordt daar eventueel aanvullende expertise zoals Veilig Thuis of passend onderwijs aan toegevoegd. Wij zien bij andere (vooral kleinere) gemeenten dat er geen vaststaand team is, maar dat afhankelijk van de casus de juiste expertises worden uitgenodigd voor een multidisciplinair overleg. De meeste gemeenten

geven aan dat de cliënten en/of ouders ook bij dit overleg aansluiten. De ervaring leert dat het samenzitten en bespreken van de casus praktisch altijd voldoende is om tot een werkbare oplossing te komen.

De PRACT-werkgroep is een regionaal samenwerkingsverband tussen gemeenten en jeugd-hulpaanbieders in Drenthe die zich richt op het bieden van kwalitatief goede zorg voor jeugdigen met complexe problematiek. De teamleden voelen een gedeelde verantwoordelijkheid om gezamenlijk te komen tot een oplossing die vanuit het belang van het kind geredeneerd is.

De regio Lekstroom is op dit moment bezig een regionaal expertiseteam samen te stellen met vaste kern, vaste voorzitter en naar gelang de casus extra expertise. Instellingen committeren zich aan de gevonden oplossing. De voorzitter is onafhankelijk en heeft een belangrijke rol aan de voorkant (triage) en in het proces (regie). De 'doorzettingsmacht' is hiermee geïntegreerd met het regionale expertiseteam.

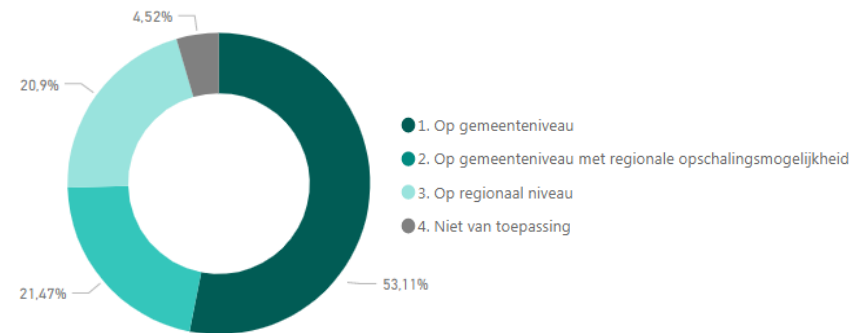


Figuur 4. Waar is de expertise belegd?

43 Het beeld uit de interviews wordt bevestigd door de resultaten uit de landelijke enquête. Hieruit blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten de doorzettingsmacht bij een multidisciplinair team belegt. Ruim een kwart van de gemeenten belegt de doorzettingsmacht bij een samen te stellen team afhankelijk van de casus. Wanneer doorzettingsmacht bij een team is belegd, bestaat dit team vaak uit professionals met verschillende expertisen. Overigens geven gemeenten die de doorzettingsmacht bij één functionaris beleggen aan de verbinding tussen expertise en doorzettingsmacht ook te maken. In dat geval wordt deze persoon met doorzettingsmacht (naast de eigen kennis) gevoed door input uit lokale teams of (regionale) expertiseteams.

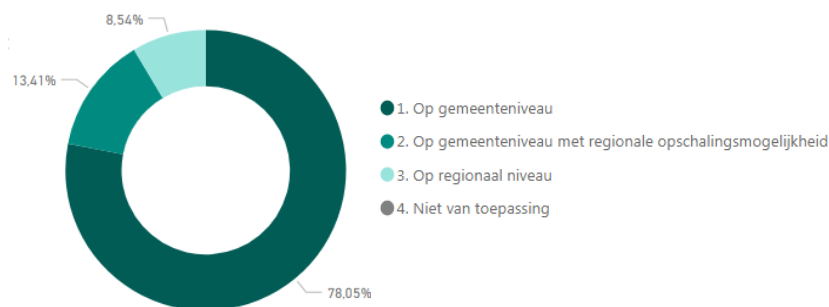
4.6 Doorzettingsmacht bij driekwart van de gemeenten lokaal georganiseerd

44 Doorzettingsmacht is in driekwart van de gemeenten op gemeentelijk niveau georganiseerd, waarvan voor ongeveer 20% opschaling naar regionaal niveau mogelijk is. Verder sluit 20% van de gemeenten aan bij de regionale organisatie van doorzettingsmacht.

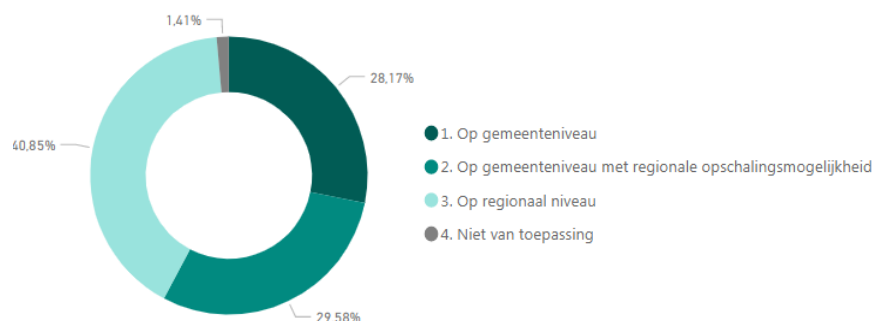


Figuur 5. Op welk niveau is de doorzettingsmacht georganiseerd?

45 Het is opvallend dat wanneer doorzettingsmacht bij één persoon of één functie is belegd, de doorzettingsmacht veel vaker (ruim 90%) op gemeentelijk niveau is georganiseerd. Wanneer de doorzettingsmacht bij een multidisciplinair team of een afhankelijk van de casus samen te stellen team is belegd, is de doorzettingsmacht vaker regionaal georganiseerd (zo'n 40%).



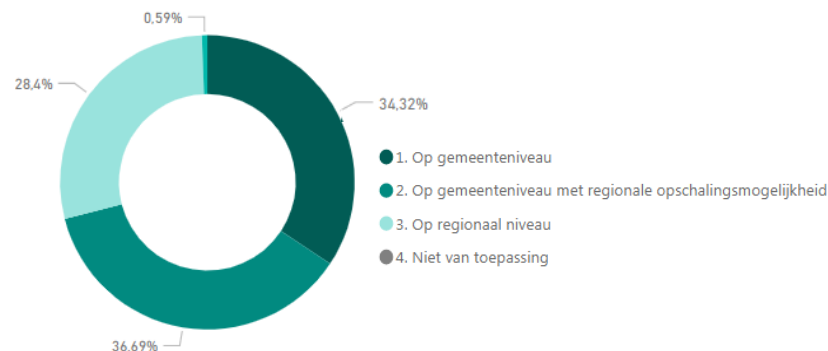
Figuur 6. Niveau van organisatie wanneer doorzettingsmacht bij één persoon of één functie is belegd



Figuur 7. Niveau van organisatie wanneer doorzettingsmacht bij een multidisciplinair team, afhankelijk van de casus samen te stellen team of overlegorgaan is belegd

46 28% van de gemeenten geeft aan expertise op regionaal niveau te organiseren. Zij benoemen hierbij de regionale expertiseteams. 37% van de gemeenten organiseren expertise op gemeenteniveau met mogelijkheid om op te schalen naar regionaal niveau. De overige 34% van gemeenten geven

aan de expertise op gemeenteniveau georganiseerd te hebben. Deze gemeenten geven aan de expertise van de lokale wijkteams of de GGD (Vangnet en Advies) te benutten.



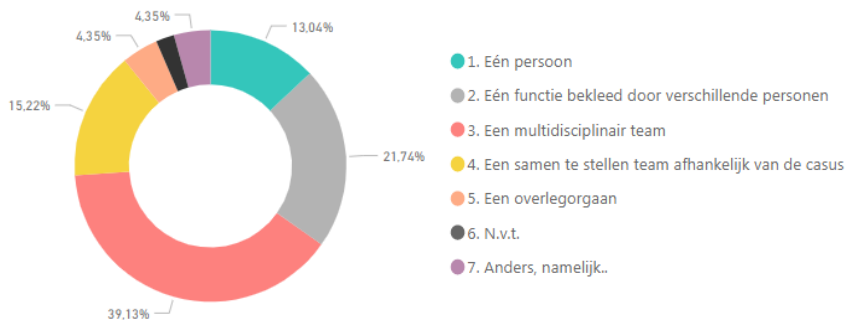
Figuur 8. Op welk niveau is de expertise georganiseerd?

47 Daar waar het regionale expertteam operationeel is hebben gemeenten de mogelijkheid om op te schalen naar dit team wanneer de casus vastloopt. Ook kunnen jeugdhulpprofessionals een beroep doen op het regionale expertiseteam voor advies, toetsing of meedenken.

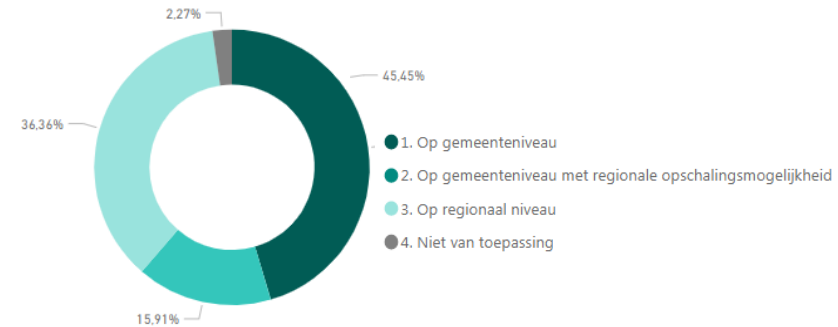
Doorzettingsmacht is belegd bij een functionaris (meerdere personen). Expertise is aanwezig binnen het eigen gebiedsteam (jeugdzorg-specialisten die zorg indicaties opstellen) dan wel in de regionale opschalingstafel waar ingewikkelde casussen anoniem kunnen worden besproken. Om in de nabije toekomst nog adequater (lees: sneller) te kunnen schakelen is een expertiseteam in oprichting. Dat netwerk moet in staat zijn acuut te reageren op een verzoek/probleem binnen elke Zeeuwse gemeente.

4.7 Doorzettingsmacht in ontwikkeling

48 Deze paragraaf heeft betrekking op de kwart van de gemeenten die aangeven doorzettingsmacht te ontwikkelen. Van deze gemeenten geeft twee derde aan een concreet beeld te hebben bij hoe zij doorzettingsmacht gaan organiseren. Opvallend bij deze gemeenten is dat zij vaker het voornemen hebben doorzettingsmacht bij een team (multidisciplinair team, een afhankelijk van de casus samen te stellen team of overlegorgaan) te beleggen dan regio's waar de doorzettingsmacht al operationeel is (60% tegenover 40%). Daarnaast willen deze gemeenten de doorzettingsmacht vaker bij een regionaal georganiseerd team beleggen dan de gemeenten die op dit moment een vorm van doorzettingsmacht hebben georganiseerd (36% tegenover 21%). Deze gemeenten geven aan de ontwikkeling van de regionale expertiseteams af te wachten en zijn voornemens de doorzettingsmacht bij dit team te beleggen.



Figuur 9. Waar zal naar verwachting de doorzettingsmacht worden belegd?



Figuur 10. Op welke niveau zal naar verwachting de doorzettingsmacht worden belegd?

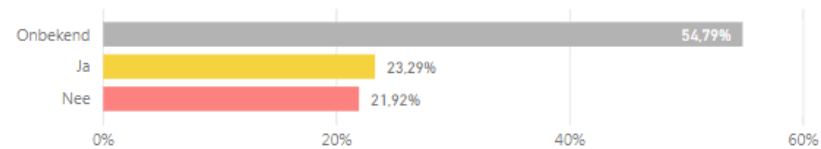
49 De belangrijkste redenen waarom de doorzettingsmacht nog niet is georganiseerd is de prioriteit die gemeenten hieraan hebben gegeven en de behoefte om de doorzettingsmacht in regionaal verband te organiseren.

50 Gemeenten noemden de volgende functies of teams om de doorzettingsmacht te beleggen:

- Het (regionale) expertiseteam;
- Een (regionaal) doorbraakteam of doorbraaktafel;
- Aansluiting bij het huidige escalatiemodel (AVE, of via beleidsmedewerker naar burgemeester/wethouder);
- Een doorbraakregisseur;
- Procescoördinator of procesregisseur.

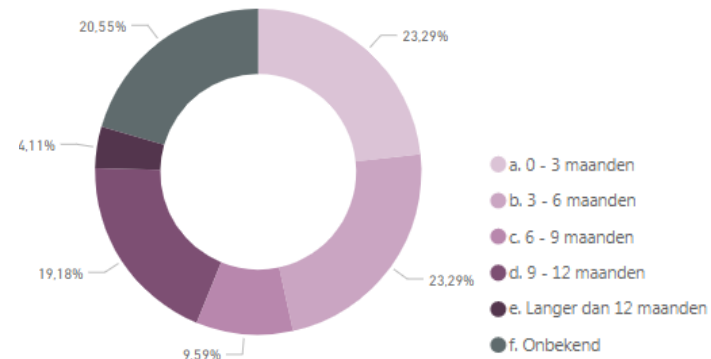
51 Van de gemeenten waarbij doorzettingsmacht nog in ontwikkeling is geeft 40% aan nog niet te weten hoe zij doorzettingsmacht concreet vorm gaan geven.

52 Ouders/cliënten worden in 23% van de gemeenten betrokken bij de huidige ontwikkeling van doorzettingsmacht. Bij 22% van de gemeenten worden zij niet betrokken. Ruim de helft van de gemeenten geeft aan dit (nog) niet te weten.



Figuur 11. Worden ouders/cliënten betrokken bij de ontwikkeling van de doorzettingsmacht?

53 Gemeenten die doorzettingsmacht aan het ontwikkelen zijn, geven onderstaand antwoord op de vraag op welke termijn zij verwachten dat de doorzettingsmacht jeugd operationeel is:



Figuur 12. Op welke termijn verwacht u doorzettingsmacht georganiseerd te hebben?

54 De helft van de gemeenten verwacht de doorzettingsmacht binnen een halfjaar operationeel te hebben. Een kwart verwacht hier nog een halfjaar of langer voor nodig te hebben. De laatste 20% van de responderende gemeenten kan hier geen uitspraak over doen.

4.8 Niet voornemens doorzettingsmacht te organiseren

55 Deze paragraaf heeft betrekking op de kleine tien procent van de gemeenten die aangeven niet van plan zijn doorzettingsmacht te organiseren. Deze gemeenten geven aan dat de huidige aanpak in het opschalen van casuïstiek goed functioneert, waardoor zij geen behoefte voelen om aanvullend doorzettingsmacht te organiseren.

56 Gemeenten die geen doorzettingsmacht hebben georganiseerd en niet voornemens zijn doorzettingsmacht te organiseren geven de volgende structuren aan die zij hebben ingericht in relatie tot 'vastgelopen hulpvragen':

- Vragen/klachten komen terecht bij lokale teams of jeugdconsulenten;
- Vragen/klachten komen terecht bij de regionale expertiseteams;
- Vragen/klachten komen terecht bij de AKJ (Stichting Advies en Klachtenbureau Jeugdhulp) of onafhankelijke cliënt ondersteuners;
- Vragen/klachten komen terecht bij de betreffende zorginstelling;
- Er wordt middels maatwerkoverleg gezocht naar passende zorg.

5. Afspraken rondom doorzettingsmacht

5.1 Verdeeld begrip van mandaat

57 Gemeenten reageren verdeeld op het begrip mandaat. Gemeenten maken een onderscheid tussen een 'formeel' mandaat en een 'informeel' mandaat. Onder een formeel mandaat verstaan gemeenten één iemand die - of een team dat af mag dwingen dat een gekozen oplossing uit wordt gevoerd. Deze vorm van mandaat zien wij concreet terug als een persoon die een 'klap' geeft op een advies vanuit zorgaanbieders of een knoop doorhakt wanneer zorginstellingen geen overeenstemming bereiken.

58 Als sprake is van een formeel mandaat, is dit mandaat vanuit de wettelijke bevoegdheid belegd bij de wethouder of burgemeester. In een enkele gemeente is middels een collegebesluit formeel mandaat belegd bij een persoon of een team.

Het team Vangnet voor Interventie & Advies van de gemeente Zaanstad is een afdeling van de gemeente die ondersteuning biedt aan organisaties en professionals die zijn betrokken bij inwoners met complexe problematiek op meerdere leefgebieden. De casemanagers hebben middels een collegebesluit mandaat om in te grijpen door tijdelijk de regie over te nemen en te improviseren wanneer dat nodig is.

59 De reikwijdte van het formele mandaat strekt zich over:

- Het mandaat om (boven budgettaire) beschikkingen af te geven;

- Het mandaat om gemeentelijk budget in te zetten voor jeugdhulp;
- In een enkele gemeente mag de doorzettingsmacht met formeel mandaat over wachtlijsten heen plaatsen;
- Contractueel vastgelegd mandaat in inkoopcontracten.

De gemeente Etten-Leur heeft een 'budget snel handelen'. De doorzettingsmacht mag van dit budget gebruikmaken wanneer er middelen nodig zijn om snel stappen te maken.

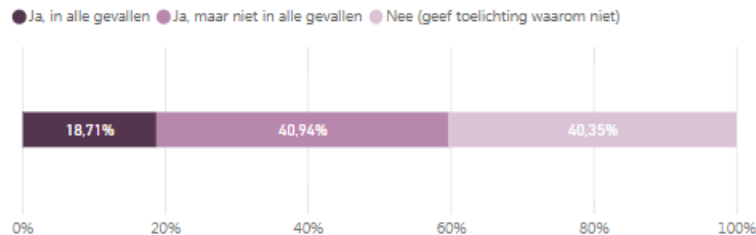
60 De meeste gemeenten geven aan dat de doorzettingsmacht over een informeel mandaat beschikt. Het mandaat is in dit geval niet juridisch vastgelegd. Deze gemeenten noemen het volgende:

- Partijen komen er samen uit, desnoods met opschaling naar bestuurlijk niveau;
- Eén partij heeft een regiefunctie;
- Eén persoon heeft de (informele) bevoegdheid als coördinator van een team of als voorzitter van een overleg;
- Gemeenten bezitten ook over een informeel mandaat: vaak zijn gemeenten nauw betrokken bij de doorzettingsmacht en kunnen zij de zorg die nodig wordt gevonden aanvullend inkopen.

In Almere heeft de 'Brandpuntfunctionaris' geen formeel mandaat om een beschikking af te geven. Informeel heeft de Brandpuntfunctionaris wel mandaat: deze persoon brengt partijen om tafel. Ter plekke maken partijen afspraken waar zij zich aan committeren. Een formeel mandaat wordt niet gemist.

Wij geloven niet in mandaat, dit is een vals perspectief geven, want zo werkt het niet. We kunnen niet over wachtlijsten heen gaan.

61 Uit de landelijke enquête komt naar voren dat in ruim 18% van de gemeenten de doorzettingmacht het mandaat heeft een plaatsing af te dwingen. Aanvullend geeft ruim 40% van de gemeenten aan dat de doorzettingmacht in principe mandaat heeft, maar dit mandaat bijvoorbeeld niet het over wachtlijsten heen plaatsen omvat. Deze gemeenten geven aan dat het mandaat afhankelijk is van de capaciteit van de zorgaanbieder en de mate waarin ouders meewerken.



Figuur 13. Kan de doorzettingmacht een plaatsing afdwingen?

5.2 Mandaat geldt in bijna alle gevallen voor jeugd

62 In bijna alle gemeenten geldt het mandaat voor jeugd (89%). In 35% van de gemeenten geldt het mandaat van de doorzettingmacht tevens voor de Wmo en in bijna 20% van de gemeenten voor werk en inkomen. In 4% van

de gemeenten geldt het mandaat ook voor onderwijs⁶. In deze gemeenten is het samenwerkingsverband passend onderwijs (waar de doorzettingmacht voor passend onderwijs is belegd), onderdeel van het multidisciplinair team.

Onder andere de regio's Zuid-Kennemerland en Midden-Kennemerland kiezen ervoor de doorzettingmacht niet bij een vast team of overleg te beleggen. Wanneer een casus vast dreigt te lopen/is vastgelopen, komen alle betrokken partijen om tafel om gezamenlijk een oplossing te zoeken.

De gemeente Haarlem heeft het zogenaamde 'Oliemannetjesoverleg' in het leven geroepen. Dit overleg is bedoeld voor het gebruiken van complexe casuïstiek waar systeemdenken een persoonlijke aanpak in de weg zit. Tijdens dit overleg worden professionals vanuit het sociaal domein, maar ook ervaringsdeskundigen uitgenodigd om aandacht te vragen voor overkoepelende knelpunten in beleid en praktijk.

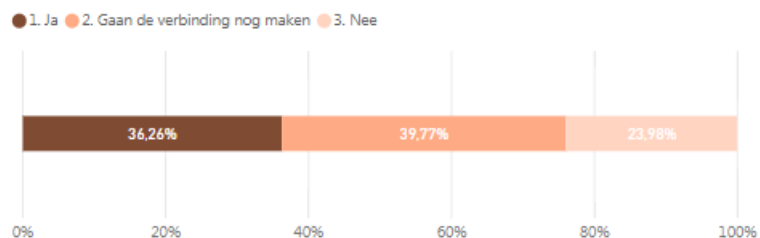
Reikwijdte mandaat	Aantal (% t.o.v. totaal)
Mandaat voor jeugd	149 (89%)
Mandaat voor Wmo	58 (35%)
Mandaat voor werk en inkomen	30 (18%)
Mandaat voor onderwijs	7 (4%)
Overig	19 (11%)
Niet van toepassing	11 (7%)

⁶ Meerdere antwoorden mogelijk, daarom telt het percentage ten opzichte van het totaal aantal gemeenten waar doorzettingmacht operationeel is niet op tot 100%.

63 Ruim een derde van de gemeenten maakt de verbinding tussen doorzettingsmacht voor jeugd en de doorzettingsmacht passend onderwijs. Nog eens 40% van de gemeenten geeft aan deze verbinding te willen maken.

64 Gemeenten die de verbinding maken geven aan dit voornamelijk te doen middels de actietafels thuiszitters. Een andere mogelijkheid is het aansluiten van partijen uit het onderwijs bij een casusoverleg, wanneer dit relevant is. Bij een aantal regionale expertiseteams zijn onderwijspartners onderdeel van het expertiseteam.

De actietafel thuiszitters komt elke maand bijeen en bespreekt de lijst met thuiszitters. Voor de leerlingen op deze lijst zoeken partijen uit het onderwijs, de jeugdgezondheidszorg en jeugdzorgaanbieders gezamenlijk naar oplossingen.



Figuur 14. Kijken jullie ook naar de verbinding met Passend Onderwijs?

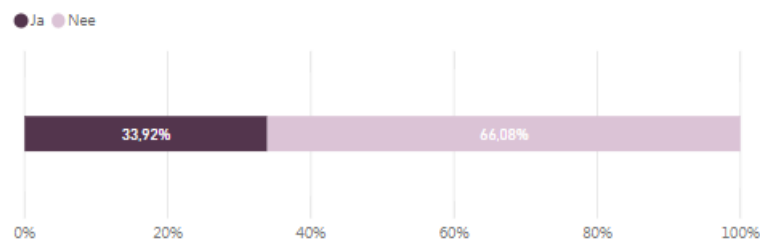
5.3 Bij twee derde van de gemeenten is de doorzettingsmacht niet juridisch vastgelegd

66 Afspraken over de doorzettingsmacht zijn in twee derde van de gemeenten niet (juridisch) vastgelegd. Bij de gemeenten waar de afspraken zijn vastgelegd is dat veelal in:

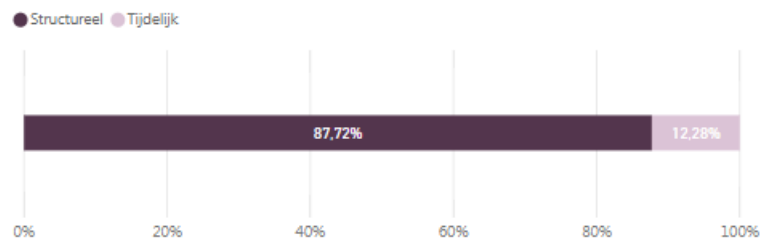
- a) Een convenant c.q. samenwerkingsafspraken;
- b) Werkafspraken/een uitvoeringsnotitie;
- c) Een collegebesluit;

Of de afspraken sluiten aan op de reguliere wettelijke bevoegdheid van wethouder of burgemeester.

67 Gemeenten die de afspraken niet juridisch hebben vastgelegd hebben vaak wel het voornemen de afspraken te formaliseren. Gemeenten noemen als hoofdreden dat de doorzettingsmacht nog in pilotfase is. Wanneer afspraken zijn gemaakt, zijn deze afspraken meestal (88%) structureel van aard.



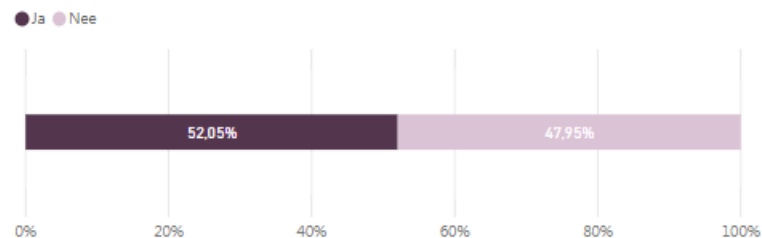
Figuur 15. Zijn de afspraken juridisch vastgelegd?



Figuur 16. Zijn de afspraken structureel of tijdelijk?

5.4 In ongeveer de helft van de gemeenten/regio's beschikt de doorzettingsmacht over een budget

68 In ongeveer de helft van de gemeenten of regio's beschikt de doorzettingsmacht over een budget. De doorzettingsmacht kan dit budget inzetten voor de benodigde jeugdhulp. Door budget beschikbaar te stellen biedt dit ruimte om creatieve oplossingen te financieren en om vanuit de vraag van de cliënt te handelen. Maar ook in gevallen waar de doorzettingsmacht geen budget heeft zorgen gemeenten vaak linksom of rechtsom dat de overeengekomen oplossing gefinancierd kan worden.

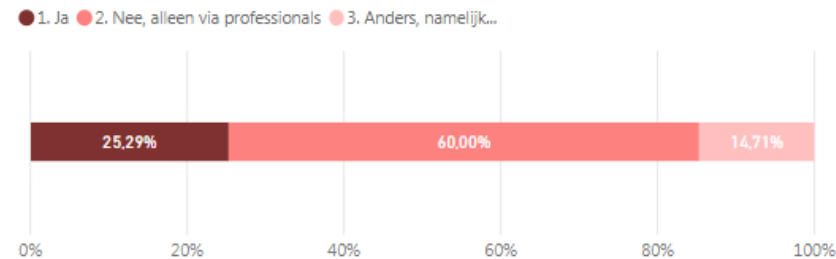


Figuur 17. Heeft de doorzettingsmacht budget?

6. Toegankelijkheid en communicatie

6.1 Doorzettingsmacht bij de meeste gemeenten alleen toegankelijk via professionals

69 De persoon, functie of het team bij wie doorzettingsmacht is belegd is in de meeste gemeenten (bijna 60%) alleen toegankelijk via professionals. Doorzettingsmacht is onderdeel van een gelaagd opschalingsmodel. De uiteindelijke doorzettingsmacht is niet altijd direct toegankelijk voor ouders en/of cliënten, maar via professionals van de lokale teams, medewerkers van jeugdhulpinstellingen en/of toegangsmedewerkers.



Figuur 18. Is de doorzettingsmacht rechtstreeks toegankelijk voor ouders/cliënten?

70 In de telefonische interviews werd bevestigd dat doorzettingsmacht voornamelijk bedoeld is voor professionals, een opschalingsmogelijkheid voor professionals als ze merken dat een zaak vastloopt. De aanleiding kan een signaal zijn vanuit de ouders of de cliënt, maar het is de professional die vervolgens opschaaft.

71 Gemeenten vragen zich af of ouders en cliënten goed in kunnen schatten wanneer hun hulpvraag is vastgelopen en of hiervoor de reguliere routes juist zijn doorlopen. Doorzettingsmacht is vaak onderdeel van een gelaagd opschalingsmodel. Ouders en cliënten kunnen via toegangsmedewerkers, medewerkers van jeugdhulpinstellingen of beleidsmedewerkers opschalen of ze kunnen een klacht indienen bij het AKJ, de wethouder of indien aanwezig de lokale Ombudsman. Gemeenten willen voorkomen dat de doorzettingsmacht een klachtenloket wordt. Uit de interviews met de regiomanagers blijkt dat over het algemeen weinig klachten binnenkomen bij het AKJ en dat bij de gemeenten die beschikken over een lokale Ombudsman hier nauwelijks gebruik van wordt gemaakt.

72 Cliëntondersteuners kunnen cliënten helpen een weg te vinden naar de juiste partijen en vormen daarmee een brug tussen de hulpvraag van de jongere en de soms onduidelijke systeemwereld van de gemeente en professionals. En bij sommige gemeenten wordt gewerkt met de JIM-aanpak:

Jongeren hebben allemaal een casemanager/contactpersoon. In bepaalde gevallen is ook cliëntondersteuning geregeld. Dit is niet waterdicht. Wij willen het netwerk meer gaan betrekken via JIM - Jouw Ingebrachte Mentor. Deze mentor neemt de rol van vertrouwenspersoon op en vertegenwoordigt de jongere richting ouder(s) en professionals. Blijkt heel effectief te zijn.

73 In een kleiner aantal gemeenten is de doorzettingsmacht wel rechtstreeks toegankelijk en voert deze ook de triage uit om te bepalen of het inderdaad gaat om een vastgelopen casus. Het voorbeeld van regio Lekstroom (pagina 12), waar de voorzitter van het expertiseteam ook een triagefunctie gaat vervullen. En het voorbeeld van de 'zorgmarinier' in Gouda waar inwoners die als gevolg van de veranderingen in de zorg binnen de reguliere zorg vastlopen naartoe kunnen mailen of bellen:

Voor alle zorgvragen moet een oplossing te vinden zijn via de reguliere weg. Toch kan het zijn dat in de opgezette structuur een zogeheten weeffout zit: Een inwoner valt tussen wal en schip, wat natuurlijk niet de bedoeling is. Om dit te voorkomen heeft de gemeente een zorgmarinier aangesteld. In eerste instantie is de zorgmarinier er voor de inwoners, maar het kan ook zijn dat medewerkers van het Sociaal Team contact opnemen met de zorgmarinier om een kwestie voor te leggen.

74 Regiomanagers gaven aan dat in gevallen dat de lokale doorzettingsmacht onvoldoende toereikend is er een laatste landelijke opschalingsmogelijkheid is. In een aantal uitzonderlijke gevallen wordt dan de expertise en doorzettingsmacht van de ambassadeur specialistische jeugdhulp ingeschakeld of het Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE) ingeschakeld voor advies.

Wij hebben wel eens een casus gehad, daar kwamen we echt niet uit. Want de expertise ontbrak. We hebben toen de ambassadeur specialistische jeugdhulp van de VNG gebeld en bij het CCE ook de vraag neergelegd. Zij hebben geholpen om de casus anders te benaderen.

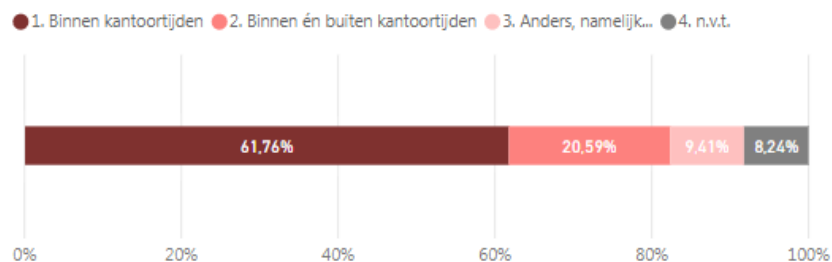
75 De doorzettingsmacht is op verschillende manieren bereikbaar. In de meeste gemeenten is de doorzettingsmacht telefonisch of via een e-mailadres (beide 46%) te bereiken. Hierin is geen onderscheid gemaakt tussen bereikbaarheid voor professionals of ook voor cliënten. Onder de categorie 'Anders' (40%) geven vrijwel alle gemeenten aan dat de doorzettingsmacht toegankelijk is via professionals van het wijkteam. Andere genoemde opties die hierop lijken zijn via een loket of inloopspreekuur (19%) of een vaststaand overleg (18%)⁷. Dit komt overeen met het eerder geschetste beeld dat de doorzettingsmacht bij de meeste gemeenten alleen toegankelijk is via professionals.

Via welk medium toegankelijk?	Aantal (% t.o.v. totaal)
Via een vast telefoonnummer	78 (46%)
Via een e-mailadres	78 (46%)
Via een loket	32 (19%)
Via een vaststaand overleg	31 (18%)
Via een officiële procedure	20 (12%)
Via een formulier op een website	14 (8%)
Anders	68 (40%)
Niet van toepassing	16 (10%)

⁷ Meerdere antwoorden mogelijk, daarom telt het percentage ten opzichte van het totaal aantal gemeenten waar doorzettingsmacht operationeel is niet op tot 100%.

6.2 Doorzettingsmacht voornamelijk binnen kantoor tijden te bereiken

76 In bijna alle gemeenten is de doorzettingsmacht binnen kantoor tijden te bereiken. In 20% van de gemeenten is de doorzettingsmacht ook buiten kantoor tijden direct toegankelijk. Buiten kantoor tijden zijn de crisisdiensten jeugd (belegd bij het CJG, één of meerdere jeugdhulpinstellingen of de GGD) bereikbaar. Een aantal gemeenten geeft aan afspraken gemaakt te hebben tussen de doorzettingsmacht en de crisisdienst. Weer andere gemeenten hebben dit juist strikt gescheiden.



Figuur 19. Op welke tijden is de doorzettingsmacht rechtstreeks toegankelijk?

6.3 Communicatie over doorzettingsmacht naar ouders en/of cliënten

77 De meeste gemeenten (73%) communiceren niet direct naar ouders en/of cliënten over de doorzettingsmacht. Als er wel over doorzettingsmacht is gecommuniceerd, wordt het woord doorzettingsmacht niet altijd gebruikt.

Gemeenten communiceren bijvoorbeeld eerder over het bestaan en de mogelijkheden van lokale teams. In gemeenten die doorzettingsmacht rechtstreeks onder de aandacht van ouders en/of cliënten brengen gebeurt dit vaak mondeling door professionals. Een beperkt aantal gemeenten (zo'n 10%) brengt doorzettingsmacht onder de aandacht via de website.

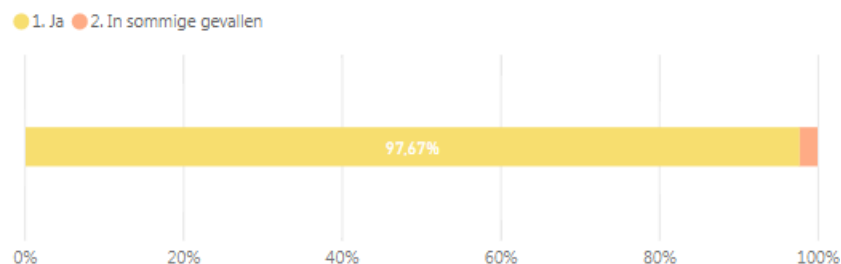
Hoe is over de doorzettingsmacht gecommuniceerd?	Aantal (% t.o.v. totaal)
Hier is niet over gecommuniceerd	116 (73%)
Via het wijk- of buurtteam	26 (16%)
Via de website van de gemeente	17 (11%)

78 In gemeenten waar de doorzettingsmacht rechtstreeks toegankelijk is voor ouders en/of cliënten wordt vaker (56% ten opzichte van 27%) over de doorzettingsmacht gecommuniceerd. Het is opvallend dat ook in deze gemeenten in bijna de helft van de gevallen niet over de doorzettingsmacht wordt gecommuniceerd met ouders en/of cliënten.

6.4 Cliënten, ouders of verzorgers worden in bijna alle gevallen betrokken bij het vinden van een oplossing.

79 Hoewel de toegankelijkheid en het inschakelen van de doorzettingsmacht voornamelijk via professionals verloopt, worden ouders en cliënten wel betrokken wanneer een overleg plaatsvindt rondom hun vastgelopen hulpvraag. In vrijwel alle gevallen worden ouders en/of cliënten uitgenodigd

bij het casusoverleg aanwezig te zijn en mee te denken in het vinden van een oplossing.



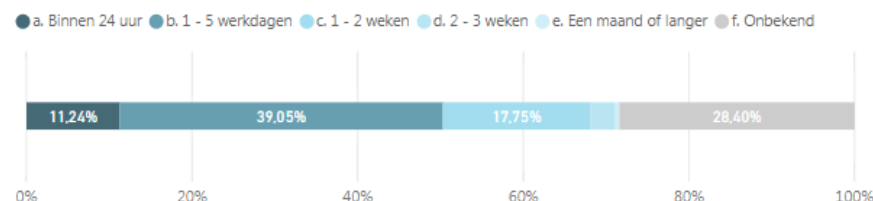
Figuur 20. Worden cliënten, ouders/verzorgers betrokken bij het vinden van een oplossing?

80 Cliënten, ouders of verzorgers zijn in staat het proces op verschillende manieren te volgen. Veel gemeenten geven aan dat het uitgangspunt is dat ouders en verzorgers aanwezig zijn bij de overleggen en in sommige gevallen ook de cliënt. Wanneer dat niet kan, worden zij door professionals (denk aan een casemanager, de betrokken hulpverleners van jeugdhulpinstellingen, de procescoördinator/regiehouder, professionals van de lokale teams) op de hoogte gehouden. Ook hebben ouders toegang tot het dossier, een gezins- of perspectiefplan en de verslaglegging van de verschillende overleggen.

Een ontschotter komt in actie als er geen beweging meer zit in iemands probleem of casus. Zij organiseert een casusplatform. Een bijeenkomst waarvoor alle professionals uitgenodigd worden die met de cliënt in gesprek zijn. De cliënt mag ook aanwezig zijn wanneer hij/zij dat wenst.

6.5 De helft van de gemeenten pakt een vastgelopen casus binnen een week op

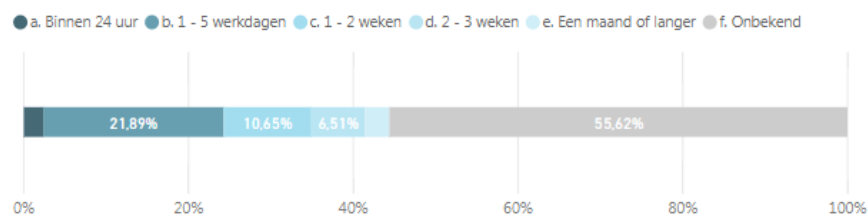
81 De doorlooptijd tussen melding van een vastgelopen casus en er vervolgens naar handelen is voor de helft van de gemeenten gemiddeld een week. Hiervan geeft 11% aan de casus binnen 24 uur op te pakken. Opvallend is dat bijna 30% van de gemeenten geen beeld heeft van de doorlooptijd.



Figuur 21. Hoe lang duurt het voordat een zaak wordt opgepakt?

6.6 Wachtijd tot de benodigde hulp wordt ingezet wisselt sterk en is vaak onbekend

82 De tijd tussen het oppakken van een zaak en nemen van de beslissing (het inzetten van de benodigde hulp) wisselt sterk. Een kwart van de gemeenten zet de benodigde hulp binnen een week in, 2% doet dit binnen 24 uur. Nog eens 17% doet er één tot drie weken over en 3% geeft aan een maand of langer nodig te hebben. Ook hier is het opvallend dat een groot deel van de gemeenten (55%) aangeven dat wachttijd tot het inzetten van de benodigde hulp voor hen onbekend is.



Figuur 22. Wat is de wachttijd tot het inzetten van de benodigde hulp?

83 Gemeenten willen uiteraard dat de vastgelopen casus zo snel mogelijk vlot getrokken wordt. Vaak leidt een casusoverleg tot concrete afspraken die snel in gang gezet kunnen worden.

De professionals werken 'hands on'. Ze doen direct telefoontjes en aanvragen om de situatie vlot te trekken. Vaak is er nog een paar keer contact nodig voordat alles rond is. In de meeste gevallen is de casus binnen drie weken vlot getrokken.

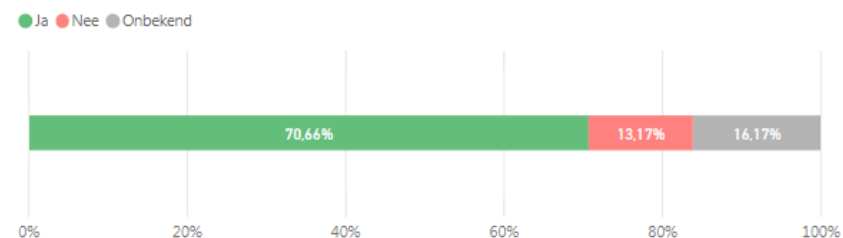
84 Tegelijkertijd is soms sprake van wachtlijsten of zijn er domein-overstijgende oplossingen nodig die meer tijd kosten om af te stemmen en te regelen.

Zit 'm voor een groot deel ook in verwachtingen: Wij kunnen als gemeente niet binnen een dag een plek regelen. Voor een deel gaan we er zelf over en voor een groot deel ook niet.

7. Gebruik doorzettingmacht en de effecten van doorzettingmacht

7.1 Bij het merendeel van de gemeenten is de doorzettingmacht al eens gebruikt

85 In 70% van de gemeenten waar de doorzettingmacht operationeel is, is de doorzettingmacht al eens gebruikt.



Figuur 23. Is de doorzettingmacht al eens gebruikt?

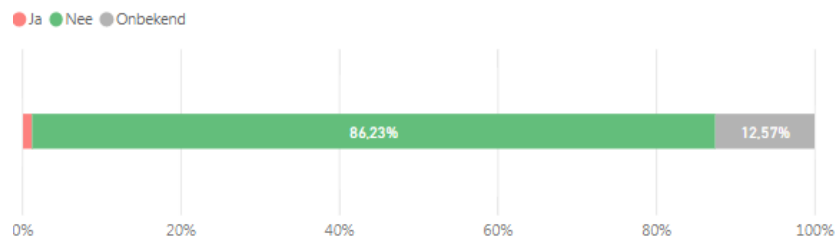
86 De belangrijkste reden om 'nee' aan te geven (13%) voor het gebruik van doorzettingmacht is voornamelijk omdat maatwerkoverleggen of de reguliere aanpak voldoende werkt, waardoor het mandaat van de 'doorzetter' niet ingezet hoeft te worden. In 16% van de gemeenten is het onbekend of de doorzettingmacht al eens is gebruikt. Redenen daarvoor zijn:

- Er is geen duidelijke grens tussen tot waar het reguliere proces rijkt en doorzettingmacht begint, waardoor het moeilijk is aan te geven of en hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van doorzettingmacht;
- Het gebruik van doorzettingmacht wordt niet geregistreerd.

87 Om deze redenen is het dan ook lastig aan te geven hoe vaak de doorzettingmacht in 2017 is gebruikt, omdat de aantallen sterk afhangen van de wijze waarop de doorzettingmacht is georganiseerd. Als de doorzettingmacht bij de lokale teams of een (vast) overleg/multidisciplinair team is belegd, geven gemeenten aan dat elke week gebruik wordt gemaakt van de doorzettingmacht. In andere gemeenten, waar de doorzettingmacht buiten de reguliere werkwijze is georganiseerd, wordt de doorzettingmacht enkele keren op jaarbasis gebruikt.

7.2 Nagenoeg geen rechtszaken door het ontbreken van de juiste doorzettingmacht

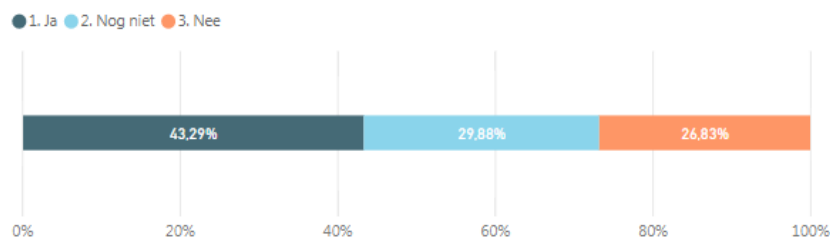
88 Vrijwel alle gemeenten geven aan dat er geen rechtszaken zijn geweest door het ontbreken van de juiste doorzettingmacht (86%). Een klein deel geeft aan hier geen uitspraak over te kunnen doen (13%). Bij twee gemeenten heeft het ontbreken van de juiste doorzettingmacht wel geleid tot een rechtszaak. Een daarvan geeft aan dat de doorzettingmacht ook nog niet naar de tevredenheid van de gemeente functioneert, de andere gemeente is wel tevreden over het functioneren van de doorzettingmacht. De precieze aard van de rechtszaken is onbekend.



Figuur 24. Zijn er in 2017 rechtszaken geweest door het ontbreken van de juiste doorzettingmacht?

7.3 Ruim 40% van de gemeenten evalueert de doorzettingmacht

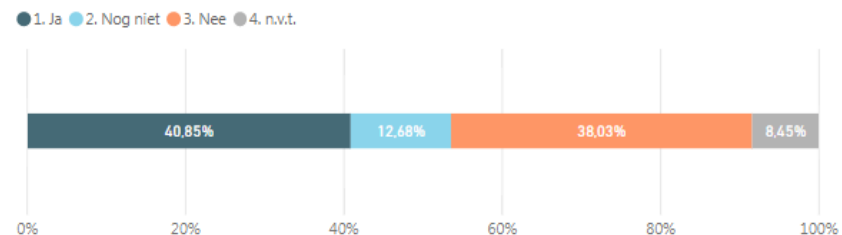
89 Ruim 40% van de gemeenten is voornemens de doorzettingmacht te evalueren. Nog eens 30% van de gemeenten is van plan het functioneren van doorzettingmacht te evalueren.



Figuur 25. Vinden er evaluaties plaats op het functioneren van de doorzettingmacht?

90 Van de gemeenten die aangeven het functioneren van de doorzettingmacht te evalueren, neemt zo'n 40% de cliëntervaringen mee.

Een klein deel (13%) geeft aan dit nog niet te doen, maar wel de wens te hebben ook de cliëntervaringen mee te nemen. Ruim een derde geeft aan geen cliëntervaringen mee te nemen in de evaluatie.

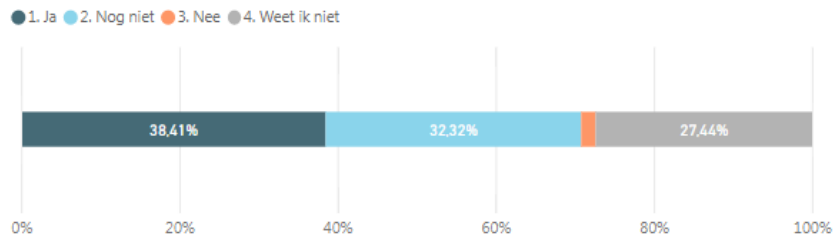


Figuur 26. Worden cliëntervaringen ook meegenomen in de evaluaties?

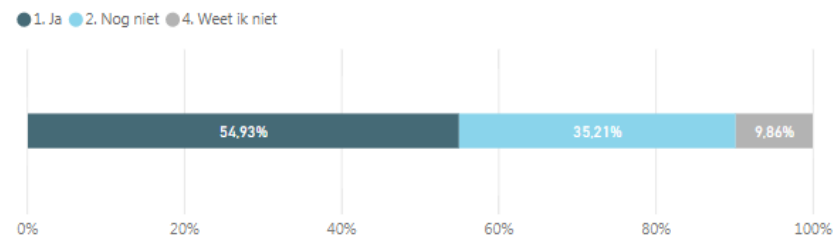
7.4 Structurele verbetering bestaande werkprocessen bij 40% van de gemeenten

91 In ongeveer 40% van de gemeenten leidt de inrichting van doorzettingmacht tot structurele verbeteringen van bestaande werkprocessen. Gemeenten die het functioneren van doorzettingmacht evalueren geven vaker (55% ten opzichte van 38%) aan dat de inrichting van doorzettingmacht leidt tot structurele verbetering van de bestaande werkprocessen.

Een doorzettingmacht is nodig wanneer cliënten en ouders vastlopen in het reguliere proces. De doorzettingmacht moet naar mijn mening niet alleen vastgelopen zaken oplossen, maar ook de oorzaken van het vastlopen in kaart brengen. Daar moeten we met elkaar van leren en onze reguliere processen op aanpassen.



Figuur 27. Leidt de inrichting van de doorzettingsmacht tot structurele verbeteringen voor bestaande werkprocessen?



Figuur 28. Selectie van gemeenten die de doorzettingsmacht evalueren: Leidt de inrichting van de doorzettingsmacht tot structurele verbeteringen voor bestaande werkprocessen?

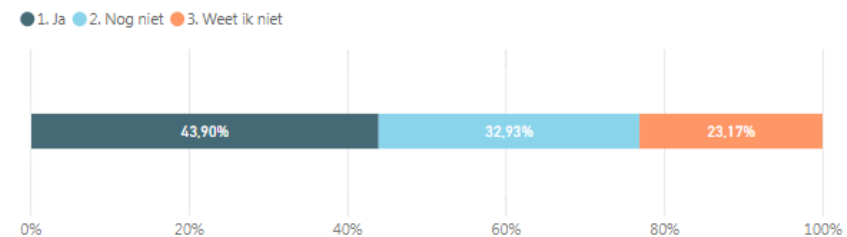
92 Gemeenten geven aan dat zij de doorzettingsmacht óók organiseren om knelpunten inzichtelijk te maken en de bestaande werkprocessen hierop aan te passen. Concrete voorbeelden van aanpassingen zijn:

- Aanpassen van de gemeentelijke inkoop door eerder inzicht in wachtlijsten en het zorgaanbod;
- Meer inzicht in toepassen van drang en dwang;
- Verbetering van het integraal werken door het aanpassen van werkafspraken tussen ketenpartners;

- Meer inzicht in de (on)mogelijkheden van gegevensuitwisseling;
- Verruimen van de (telefonische) beschikbaarheid van casemanagers;
- Verruimen van de bevoegdheden van toegangsm medewerkers of het versnellen van de toegangprocedure voor eenvoudige hulpvragen, zodat meer tijd beschikbaar is voor het behandelen van de complexe hulpvragen.

7.5 Gemeenten zijn redelijk tevreden over het functioneren van de doorzettingsmacht

93 Over het algemeen zijn gemeenten tevreden over het huidige functioneren van de doorzettingsmacht, omdat de casuïstiek die is aangemeld in veel gevallen is opgelost. Gemeenten die 'nog niet' of 'weet ik niet' antwoorden geven aan dit niet te weten omdat de doorzettingsmacht recentelijk is gestart en er nog geen ervaringen zijn. Geen enkele gemeente geeft aan niet tevreden te zijn met het functioneren van de doorzettingsmacht.



Figuur 29. Functioneert de doorzettingsmacht naar tevredenheid van de gemeente?

8. Reflectie en aanbevelingen

8.1 Reflectie

94 Dit onderzoek is een inventarisatie en geeft antwoord op de vraag of gemeenten en/of regio's doorzettingsmacht hebben georganiseerd en zo ja op welke wijze zij daar invulling aan geven. Wij haalden een landelijk beeld op door middel van een landelijke enquête, verdiepende interviews met regiomanagers en gemeenten en een aantal verdiepingsbijeenkomsten.

95 Wij zien dat doorzettingsmacht in de jeugdhulp geen duidelijk omliggende definitie kent. Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan doorzettingsmacht. Gemeenten zien het nut en noodzaak van doorzettingsmacht: het grootste deel van de gemeenten (90%) geeft invulling aan doorzettingsmacht of is voornemens doorzettingsmacht te gaan organiseren. Wel hebben gemeenten verschillende opvattingen over de inhoudelijke en juridische positionering van de doorzettingsmacht, de toegankelijkheid van doorzettingsmacht en de zwaarte van het advies en het bijbehorende mandaat van de doorzettingsmacht. Daarnaast zien wij dat binnen regio's en gemeenten verschillende overlegtafels en vormen van doorzettingsmacht naast elkaar bestaan. In hoofdstuk twee schetsten wij twee voorbeelden die deze context laten zien. Deze context laat zien dat er geen eenduidig beeld te geven is over de wijze waarop doorzettingsmacht is georganiseerd.

96 Gemeenten geven, ongeacht de wijze waarop doorzettingsmacht is georganiseerd, aan zelf tevreden te zijn over het functioneren van de doorzettingsmacht. De wijze waarop zij doorzettingsmacht organiseren, geeft antwoord op een bepaalde behoefte die wordt gevoeld. Soms werkt de doorzettingsmacht als stok achter de deur: partijen komen er liever onderling uit, dan dat zij op moeten schalen. Een formeel mandaat wordt niet als noodzakelijk gezien, omdat partijen er onderling uitkomen. In weer andere gemeenten is er meer behoefte aan het verbinden van verschillende domeinen en het oplossen van knelpunten: de doorzettingsmacht fungeert daar, naast het doorbreken van vastgelopen hulpvragen, als een 'ontschotter' die knelpunten in de reguliere processen signaleert en waar nodig oppakt.

97 De professionals die aanwezig waren bij de georganiseerde verdiepingsbijeenkomsten schetsen een soortgelijk beeld. Zij geven aan dat zij er als professionals onderling altijd uitkomen en dat zij een formeel mandaat in dat opzicht niet missen. Wel vinden zij het belangrijk dat er één regisseur of verantwoordelijke is die de verantwoordelijkheid voelt om een besluit te nemen en er zorg voor te dragen dat dit besluit ook uit wordt gevoerd. Andere aandachtspunten die professionals zien:

- a. In de regio's/gemeenten zijn veel verschillende overlegtafels. Het is niet voor alle professionals duidelijk welke problematiek op welke tafel besproken wordt;
- b. Voor een aantal overlegtafels geldt een administratief intensieve aanmeldprocedure, wat voor lange doorlooptijden binnen een casus zorgt;

- c. Professionals geven aan dat niet alle ouders of cliënten hun vastgelopen hulpvraag inzien, agenderen of weten te verwoorden. Professionals maken zich zorgen om deze groep ouders en cliënten;
- d. Tot slot geven professionals aan de doorzettingsmacht ook te zien als mogelijkheid om knelpunten binnen het regulier proces samen te brengen en aan te pakken. Zij geven aan dat deze 'functie' in hun ogen nog niet altijd wordt benut.

98 Cliëntenorganisaties geven aan kritisch te kijken naar de wijze waarop gemeenten en regio's invulling geven aan doorzettingsmacht. Zoals omschreven in de inleiding is de motie Peters-Kooiman waaraan dit onderzoek invulling geeft gestart met signalen van cliënten- en ouderorganisaties. Deze organisaties ontvangen signalen dat kinderen en gezinnen nog te vaak tussen wal en schip vallen en soms erg lang op passende hulp moeten wachten. Vaak gaat het in deze gevallen om complexe zorgvragen die niet op een 'standaardwijze' door middel van bestaande processen opgelost worden.

99 Cliëntenorganisaties zien doorzettingsmacht dan ook als noodzakelijk. In reactie op de resultaten van dit onderzoek, plaatsen cliëntenorganisaties voornamelijk vraagtekens bij de invulling die gemeenten aan doorzettingsmacht geven. De invulling van de aspecten 'toegang', 'bekendheid/communicatie', 'mandaat' en 'effecten' is niet in lijn met hoe cliëntenorganisaties naar doorzettingsmacht kijken. Zij vragen zich af of de huidige invulling een antwoord is op het voorkomen van vastgelopen hulp situaties. In casuïstiek zien zij dat de toegangsprocessen lang duren en

wachttijden tot zorg dermate groot zijn dat de problematiek van jeugdigen verergerd. Om deze reden zien cliëntenorganisaties doorzettingsmacht dan ook een schakel 'aan de poort': doorzettingsmacht zou vóór de toegang geplaatst moeten worden, zodat er voordat een hulpvraag vastloopt en problematiek verergerd ingegrepen kan worden door een jeugdige versnelt toegang tot zorg te bieden. Daarbij is mandaat om over een wachtlijst heen te plaatsen noodzakelijk. Daarnaast geven cliëntenorganisaties aan het niet wenselijk te vinden dat de doorzettingsmacht in veel gemeenten enkel toegankelijk is voor professionals: op deze manier hebben cliënten en ouders geen mogelijkheid zelf hun vastgelopen hulpvraag onder de aandacht te brengen en naar een oplossing te zoeken.

100 Al met al zien wij dat doorzettingsmacht een begrip is dat in de kinderschoenen staat en in ontwikkeling is. Gemeenten geven aan sterke behoefte te hebben aan uitwisseling van goede voorbeelden en werkwijzen rondom doorzettingsmacht. Cliëntenorganisaties hebben een duidelijk beeld bij de invulling van doorzettingsmacht en zien dit beeld niet voldoende terugkomen in de huidige praktijk.

8.2 Trotspunten en uitdagingen gemeenten

101 Over het algemeen zijn gemeenten en regio's positief over de wijze waarop de doorzettingsmacht functioneert. Gemeenten geven aan trots te zijn op het feit dat informele samenwerking en overlegtafels vaak al leiden tot een uitkomst waardoor doorzettingsmacht - in de zin van formeel mandaat - niet aan de orde is. Daarnaast zijn ze gedreven om het primaire proces op

orde te krijgen dat het niet nodig is om overlegtafels te organiseren, maar dat alle hulpvragen tijdig en adequaat opgepakt worden door reguliere werkprocessen. Gemeenten erkennen dat werkafspraken en processen niet altijd waterdicht zijn. Voor de gevallen die vastlopen hebben wij in dit rapport meerdere voorbeelden genoemd hoe gemeenten invulling geven aan doorzettingmacht, waarbij het ene initiatief al in een vergevorderd en bewezen stadium is en de ander nog in de pilotfase.

Wij hadden zo'n zware cliënt dat dit tot aan de VNG toe is opgeschaald. Deze cliënt is opgenomen, dit financieren wij. Het past in geen enkel budget meer en kost misschien wel 2,5 ton. Wij doen dat hier wel. Dat is ook doorzettingmacht.

¹⁰² Gemeenten geven aan dat de grootste uitdagingen in de organisatie van doorzettingmacht zitten in:

- Het domein overstijgend samenwerken in een casus. Om samenwerking tussen verschillende domeinen vorm te geven worden verschillende overlegtafels georganiseerd. Dit is helpend: professionals leren elkaar en elkaars belevingswereld kennen. Gemeenten geven aan de stap naar écht integraal samenwerken moeilijk te vinden. Betrokken partijen ervaren een grote hoeveelheid aan overlegtafels, waardoor niet altijd duidelijk is op welke tafel een casus thuis hoort. Het feit dat deze domeinen verschillende regio's hanteren (jeugdzorgregio's, veiligheidsregio's, onderwijsregio's) bemoeilijkt deze samenwerking;

- Door wachtlijsten/capaciteitstekorten is directe plaatsing niet mogelijk. Het mandaat van een doorzettingmacht kan daar een oplossing voor bieden, al wijst de praktijk uit dat een formeel mandaat niet altijd uitkomst biedt;
- De communicatie over het reguliere proces en doorzettingmacht/overlegtafels naar ouders, cliënten én zorgprofessionals;
- De cultuuromslag om maatwerk te kunnen leveren. Vragen die de doorzettingmacht bereiken zijn vaak vastgelopen hulpvragen waarbij sprake is van multiproblematiek. Vooral bij deze zaken is een maatwerk oplossing nodig: dit vraagt om een andere manier van denken en samenwerken.

8.3 Conclusie en aanbevelingen

¹⁰³ Dit onderzoek beantwoordt de vraag of gemeenten doorzettingmacht organiseren en op welke manier zij doorzettingmacht organiseren. Bijna alle gemeenten geven aan invulling te geven aan doorzettingmacht. De wijze waarop zij doorzettingmacht organiseren verschilt.

¹⁰⁴ Een eerste vervolgvraag naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek is de vraag wat het effect van een gekozen invulling van doorzettingmacht is. Welke oplossingen werken goed, wanneer werkt een oplossing goed en wat werkt juist niet? Neem in de evaluatie van de vormen van doorzettingmacht expliciet ervaringen van cliënten en ouders mee. Ook gemeenten geven aan met deze vraag te spelen. Zij organiseren een

werkwijze die aansluit op de lokale en/of regionale behoefte. Zij zijn benieuwd naar welke oplossingen op andere plaatsen worden ontwikkeld en hoe deze oplossingen in de praktijk uitwerken. Het delen van goede voorbeelden en ervaringen en het meten van effecten van doorzettingsmacht helpt gemeenten in hun opdracht doorzettingsmacht (door) te ontwikkelen.

105 In dit onderzoek is een aantal aspecten van doorzettingsmacht geformuleerd. Wij hebben onderzocht of deze aspecten van doorzettingsmacht door gemeenten worden ingevuld en waarom. Wij zien daarbij dat gemeenten, professionals en cliënten/ouders een wisselend beeld hebben over de invulling van deze aspecten. Dit geldt met name voor mandaat, de toegankelijkheid van de doorzettingsmacht voor ouders en cliënten, de daarbij behorende communicatie over de doorzettingsmacht en het evalueren en leren van besproken casuïstiek. Zoals beschreven in de reflectie geven gemeenten aan dat hun grootste uitdagingen grotendeels overlappen met de aspecten mandaat, toegankelijkheid en communicatie. Cliëntenorganisaties hebben een duidelijk beeld in hoe zij doorzettingsmacht zien. Het ontwikkelen van een basisset aan aspecten (in samenspraak met cliëntenorganisaties) die helpend zijn om een doorzettingsmacht te organiseren kan gemeenten helpen in hun opgave.

106 Het signaal dat professionals in de verdiepingsbijeenkomsten afgeven zorgt voor een aanbeveling voor gemeenten en regio's: de uitdaging voor hen ligt in het scherp definiëren van doorzettingsmacht (wanneer meld je waar aan, wanneer schaal je op?) en de toegang tot de doorzettingsmacht procesmatig strak te organiseren. Dit zorgt voor duidelijke verwachtingen

naar professionals, aanbieders en cliënten. Tot slot noemden professionals, gemeenten en regio's ook een aanbeveling voor de Rijksoverheid: sturen op concrete vormen van oplossingen (expertteam jeugd, doorzettingsmacht jeugd, doorzettingsmacht passend onderwijs, MDA++ aanpak) zorgt voor een verscheidenheid aan overlegtafels die naast elkaar bestaan. De verscheidenheid aan overlegtafels zorgt voor onduidelijkheid: professionals en gemeenten vragen om terughoudendheid in het sturen op de vorm van doorzettingsmacht, zodat zij een oplossing kunnen kiezen die aansluit bij de lokale structuur.