

Samen werken aan een stabiel stelsel

Rapport evaluatie jeugdstelsel
Gemeente Lelystad

Datum

16 september 2026

Opdrachtgever

Gemeente Lelystad

Onderzoeksteam

Renske Kroeze, Lynn Spengler, Irene Niessen

/ Managementsamenvatting

De gemeente Lelystad heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om onderzoek te doen naar de samenwerking in de jeugdketen, in hoeverre de beleidskaders (het Knoppenplan) breed gedragen worden en of het contractmanagement de gemeente in staat stelt om te sturen op de kaders van het Knoppenplan. AEF heeft dit onderzocht aan de hand van documentstudie en groepsgesprekken met een brede representatie van stakeholders uit het veld.

Hieruit kwam naar voren dat partijen in principe de uitgangspunten van het Knoppenplan delen. Een deel van de 'Knoppen' uit het Knoppenplan zijn geïmplementeerd. Tegelijkertijd ontbraken enkele belangrijke randvoorwaarden voor een goede uitvoering ervan, zoals een gedeeld referentiekader tussen ketenpartners en goed functionerend contractmanagement. Doordat de een deel van de Knoppen uit het Knoppenplan onvoldoende uitgewerkt en doorleefd waren, lieten deze ruimte voor interpretatieverschillen. Daarbij pasten de gemeente en de gemeentelijke toegang (JEL) pasten deze uitgangspunten strikter toe dan ketenpartners. Mede als resultaat van fundamentele verschillen in opvatting over onder andere de uitvoering van het Knoppenplan, concentreerden conflicten zich voornamelijk rond de gemeente en de gemeentelijke toegang. Op papier benadrukte de gemeente het belang van samenwerking in de jeugdketen, maar in de praktijk werd de eigen strikte lijn in veel gevallen vastgehouden, gestuurd op individuele taken en verantwoordelijkheden en niet op het functioneren van de keten als geheel. Daardoor hebben problemen kunnen voortbestaan en zijn conflicten verregaand geëscaleerd. Dit is een geleidelijk en systemisch proces geweest van verharding van de verschillende posities van partijen buiten en binnen de gemeente, waarbij het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel dit proces niet op tijd een halt heeft kunnen toeroepen.

Aanbevolen wordt allereerst om voor de gemeente en ketenpartners om te investeren in herstel van vertrouwen in de samenwerking. Hierbij gezamenlijk de operationalisering van het Knoppenplan en bestaande samenwerkingsafspraken inclusief escalatieroutes. Investeer daarnaast in continuïteit in de ambtelijke organisatie en contractmanagement in het bijzonder. Voor de ambtelijke organisatie, het college en de Raad geldt dat zij een lerende cyclus in dienen te richten om periodiek inzicht te hebben in niet alleen de kosten maar ook de samenwerking binnen het jeugdstelsel en de effecten daarvan op gezinnen. Als regisseur van het jeugdstelsel in Lelystad is de gemeente nu aan zet.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Introductie	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling	6
1.3	Verhouding tot andere onderzoeken	7
1.4	Leeswijzer	7
/ 2	Methode	8
2.1	Operationalisatie	8
2.2	Dataverzameling	10
2.3	Verificatie van bevindingen	11
/ 3	Beleidskaders	12
3.1	Beoogde situatie	12
3.2	Werkelijke situatie	16
3.3	Verklaringen	18
/ 4	Organisatie en samenwerking	23
4.1	Beoogde situatie	23
4.2	Werkelijke situatie	24
4.3	Verklaringen	28
/ 5	Inkoop en contractmanagement	33
5.1	Beoogde situatie	33
5.2	Werkelijke situatie	34
5.3	Verklaringen	37
/ 6	Conclusies en aanbevelingen	38
6.1	Conclusies	38
6.2	Aanbevelingen	39

/ 1 Introductie

1.1 Aanleiding

Aan de vraag die aan AEF gesteld is, gingen verschillende onderzoeken en ontwikkelingen vooraf. We beschrijven deze kort hieronder.

De motie 'Code rood voor de jeugdzorg' was in 2020 aanleiding tot onderzoek naar het jeugdstelsel in Lelystad

Op 10 november 2020 nam de meerderheid van de gemeenteraad in Lelystad de motie 'Code rood voor de jeugdzorg' aan. Hierin verzocht de Raad de rekenkamer Lelystad onderzoek te doen naar de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening rond het dossier jeugdzorg.¹ Het daaruit volgende onderzoek toonde aan dat over de periode 2015–2020 de uitvoering en organisatie van jeugdhulp onvoldoende aansloten bij de gestelde doelstellingen. Hoewel de ambities, zoals het versterken van preventie, het bieden van vraaggerichte hulp en het organiseren van zorg dichtbij de leefomgeving, volgens de onderzoekers helder waren geformuleerd, bleken de gekozen organisatievormen onvoldoende vormgegeven en geborgd. Rollen, verantwoordelijkheden en afspraken tussen gemeente, college, ambtelijke organisatie, de toegang en aanbieders waren onduidelijk, wat leidde tot gebrek aan grip. Financiële tekorten liepen op door onvoldoende contractmanagement, ambtelijke capaciteit en onvolledige informatievoorziening.²

De toegang tot het jeugdstelsel is in 2021 ingericht via Jeugd Lelystad BV

Vanaf 2015 organiseerde Lelystad de toegang tot specialistische jeugdhulp via het Jeugd- en Gezinsteam (JGT), aanvankelijk als netwerkorganisatie met acht zorgorganisaties en vanaf 2018/2019 als coöperatie met vier zorgorganisaties.³ Vanaf 2021 koos Lelystad voor een nieuwe inrichting met Jeugd Lelystad (JEL) als gemeentelijke besloten vennootschap (BV) voor toegang, triage, regie, doorverwijzing en monitoring, met als doel meer grip, scherpere taakafbakening en een duidelijke scheiding tussen toegang en uitvoering te organiseren.⁴

Vanaf 2021 zijn verschillende beleidskaders voor het stelsel ontwikkeld

In 2021 startte de gemeente met de Aanpak Sociaal Domein met inzet op het versterken van de basis en het aanpakken van versnippering en medicalisering in de jeugdhulp.⁵ In 2022 volgde de Maatschappelijke Agenda: een integrale agenda voor het sociaal domein gericht op het creëren van beweging "[...] waarbij de leefwereld van de inwoner, en niet de systeemwereld (aanbod, kokers en protocollen) centraal staat."⁶ In 2024 volgde het Knoppenplan: "[...] het eerste kader met vertrekpunten om te komen tot een andere jeugdzorg, tot een anders kijken naar zorg."⁷

¹ Gemeente Lelystad (2020). Motie – M07. [Link](#).

² Proof Adviseurs (2021). Code rood voor de jeugdzorg. [Link](#).

³ Radar Advies (2026). Samenwerking Jeugdketen Gemeente Lelystad.

⁴ Radar Advies (2026). Samenwerking Jeugdketen Gemeente Lelystad.

⁵ Gemeente Lelystad (2020). Aanpak Sociaal Domein: Inclusief Aanpak Jeugdzorg 2021 en verder. [Link](#).

⁶ Gemeente Lelystad (2023). Maatschappelijke agenda. [Link](#).

⁷ Gemeente Lelystad (2024). Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad. [Link](#).

In 2023 is een extern onderzoek gestart naar samenwerking in de jeugdhulpketen

De directeur sociaal domein liet in 2023 een extern onderzoek uitvoeren naar de samenwerking in de jeugdhulpketen in Lelystad, mede naar aanleiding van signalen over moeizame samenwerking. Dit onderzoek is afgebroken omdat het concept onderzoeksrapport niet voldeed aan de opdracht, mede door een onduidelijke vraagstelling van de opdrachtgever.⁸

In 2025 is een motie ingediend om onderzoek te doen naar de jeugdhulpketen

Vier partijen dienden op 27 mei 2025 de motie 'Onderzoek naar samenwerking in de jeugdhulpketen' in.⁹ De motie verzoekt om onderzoek naar welke afspraken er zijn tussen gemeente en partijen, hoe deze afspraken in de praktijk werken, in hoeverre (on)duidelijkheid over rollen de samenwerking frustreert en welke knelpunten er zijn. Daarbij dient zowel oog gehouden te worden voor de formele kaders als de dagelijkse praktijk.¹⁰

1.2 Vraagstelling

De gemeente heeft uitvoering gegeven aan de motie in twee afzonderlijke onderzoeken. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om onafhankelijk onderzoek te doen naar het jeugdstelsel in Lelystad en daarmee het tweede deel van het onderzoek uit te voeren.¹¹

De vraagstelling voor dit onderzoek komt voort vanuit het amendement¹² op de motie¹³ en luidt als volgt:

1. Een analyse van de ervaren samenwerking door gemeente, Jeugd Lelystad (JEL), zorgprofessionals, aanbieders en gezinnen, inclusief concrete casuïstiek van waar samenwerking goed functioneert en concrete casuïstiek waar deze niet goed functioneert;
2. Een analyse van het functioneren van de samenwerking binnen de jeugdhulpketen op bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau met daarbij de vraag welke factoren (zoals sturingsmechanismen, mandaat en verantwoordelijkheden) deze samenwerking bevorderen of belemmeren.
3. Een analyse van de mate waarin gemeente (bestuur en ambtelijke organisaties) en betrokken zorgpartijen de ambities uit het Knoppenplan daadwerkelijk delen en in hun handelen consequent nastreven.
4. Een analyse van (de effectiviteit van) de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente (beleid, mandaten, uitvoering en contractmanagement), Jeugd Lelystad, gecertificeerde instellingen (GI's), gecontracteerde aanbieders, preventiepartners, verwijzende partijen en de veiligheidsketen, in relatie tot de doelen van het Knoppenplan.
5. Een analyse van de contractuele afspraken, contractvormen en bekostigingssystematiek met aanbieders en uitvoeringsorganisaties, en in hoeverre deze de gemeente in staat stellen effectief te sturen op de doelstellingen van het Knoppenplan.

⁸ Gemeente Lelystad (2025). Reactie gemeente Lelystad. [Link](#).

⁹ PvdA, GroenLinks Lelystad, Mooi Lelystad, SP Lelystad (2025). Motie: Onderzoek naar samenwerking in de jeugdhulpketen Lelystad. [Link](#).

¹⁰ PvdA, GroenLinks Lelystad, Mooi Lelystad, SP Lelystad (2025). Motie: Onderzoek naar samenwerking in de jeugdhulpketen Lelystad. [Link](#).

¹¹ Het eerste deel is uitgevoerd door Radar Advies, zie onder voor de verhouding tot andere onderzoeken.

¹² In het amendement is de onderzoeksopdracht vanuit de initiële motie verder aangescherpt.

¹³ ChristenUnie, GroenLinks Lelystad, PvdA Mooi Lelystad, SP Lelystad, Jong Lelystad, D66 Lelystad, PVV Lelystad (2026). aanscherping vaststelling onderzoeksopdracht naar de samenwerking in de jeugdketen Lelystad. [Link](#).

6. Aanbevelingen naar aanleiding van bovenstaande onderwerpen voor verbeteringen in de werking van de jeugdhulpketen en de (bestuurlijke) randvoorwaarden waaronder de doelen van het knoppenplan – in gezamenlijkheid – gerealiseerd kunnen worden.

Dit onderzoek heeft niet tot doel het functioneren van afzonderlijke partijen te beoordelen. Uitspraken van respondenten over de eigen prestaties of die van andere organisaties worden daarom beschouwd als praktijkervaringen en perspectieven.

1.3 Verhouding tot andere onderzoeken

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar (onderdelen van) de jeugdketen in Lelystad. Deze onderzoeken verschillen in doel, scope en methodologische kwaliteit. Voor dit onderzoek hebben wij deze onderzoeken doorgenomen om te bepalen in hoeverre zij relevante feiten, context of onderbouwingen bieden voor de bevindingen. Daarbij geldt dat niet alle onderzoeken dezelfde bruikbaarheid hebben. De onderzoeken worden alleen betrokken voor zover de bevindingen relevant zijn voor dit onderzoek.

In dit kader zijn de volgende onderzoeken meegenomen:

- ▶ **Analyse op de samenwerking binnen de jeugdketen van de gemeente Lelystad.** In 2023 vond er in opdracht van de gemeente een onderzoek plaats naar de samenwerking in de jeugdketen in Lelystad. Dit onderzoek is toen niet gepubliceerd vanwege kritiek op de gehanteerde methodologie. Later is dit onderzoek wel gedeeld met de Gemeenteraad.¹⁴
- ▶ **Onderzoek Radar Advies.** Eind 2025 en begin 2026 voerde Radar Advies een onderzoek uit naar de jeugdketen. In dit onderzoek zijn de inrichting van het stelsel en de rollen en verantwoordelijkheden van partijen uitgewerkt als feitenbasis. Deze analyse wordt door de gemeente ook wel gezien als “fase 1” van een meer duidend en richtinggevend onderzoek naar de samenwerking in de keten. Het onderzoek van Radar Advies is voor ons het meest relevant, omdat het een feitelijke beschrijving geeft van de inrichting van de jeugdketen in Lelystad.
- ▶ **Parallel evaluatieonderzoek AEF.** Parallel aan dit onderzoek heeft AEF nog een onderzoek uitgevoerd. Hierbij stond de vraag centraal hoe de dienstverlening van JEL naar ouders was, wat verklaringen daarvoor zijn en hoe dit werd gemonitord en hierop werd gestuurd. Dit wordt ook wel gezien als ‘Spoor 1’ van het verdiepende onderzoek naar de jeugdketen, waar de voorliggende rapportage als ‘Spoor 2’ wordt beschouwd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeksmethode en gaat achtereenvolgens in op de operationalisering van de onderzoeksvraag, de dataverzameling en de gebruikte analysemethoden. In hoofdstuk 3 tot en met 5 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beleidskaders, organisatie en samenwerking, en inkoop en contractmanagement. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de conclusies uiteengezet en sluit dit hoofdstuk af met aanbevelingen.

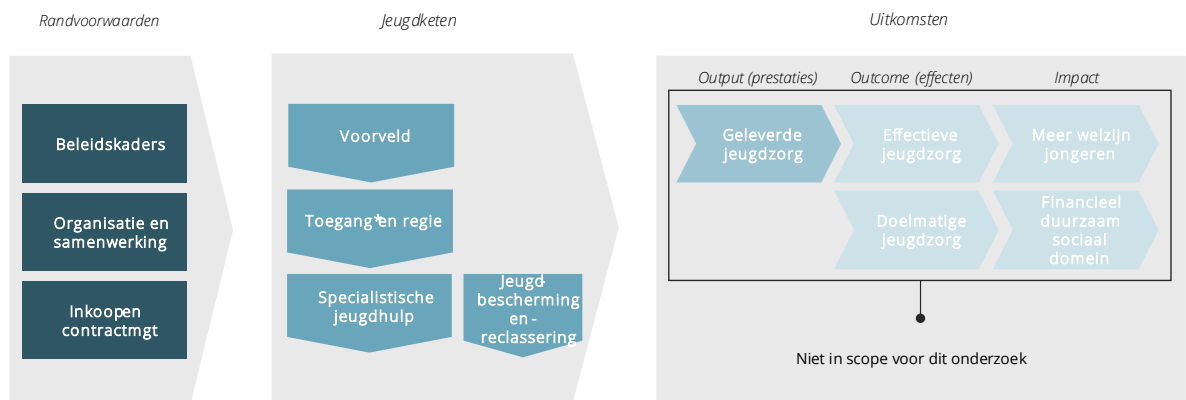
¹⁴ Gemeente Lelystad (2025). Reactie gemeente Lelystad aan Omroep Flevoland. [Link](#).

/ 2 Methode

2.1 Operationalisatie

2.1.1 Afbakening

De Jeugdketen is omvangrijk en kent veel aspecten. De gestelde onderzoeksvragen gaan niet over de werking van de jeugdketen of over de effecten daarvan, maar zien op randvoorwaarden voor een effectieve en doelmatige jeugdhulpketen. De onderzoeksvragen zijn expliciet gericht op zorgen over deze randvoorwaarden, in het bijzonder de inrichting en samenwerking binnen het stelsel. Daarom ligt het accent in dit onderzoek op de vraag of de beleidsmatige, contractuele en organisatorische randvoorwaarden aanwezig zijn om het stelsel effectief te kunnen laten functioneren. Figuur 1 toont een visuele weergave van de scope.



Figuur 1: Afbakening van het onderzoek

In het figuur is te zien dat we de randvoorwaarden in drie componenten hebben verdeeld:

1. **Beleidskaders:** kaders, doelstellingen en ambities die door de gemeente en regio zijn vastgesteld.
2. **Organisatie en samenwerking:** de samenwerking tussen ketenpartijen en hun onderlinge rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.
3. **Inkoop en contractmanagement:** contractuele afspraken en aansturing daarop vanuit de gemeente en regio.

De jeugdketen zelf hebben we geordend langs vier functies:

1. **Voorveld:** algemene voorzieningen waar inwoners met hulpvragen terecht kunnen en waarvoor géén indicatie nodig is¹⁵
2. **Toegang en regie:** poortwachtersfunctie, die toegang tot jeugdhulp regelt en regie voert op de ingezette hulp
3. **Specialistische jeugdhulp:** niet vrij toegankelijke hulp¹⁶

¹⁵ IVO (2022). Samen leren: gezinnen ondersteunen in het voorveld. [Link](#).

¹⁶ NJI (n.d.). Veelgestelde vragen over de jeugdsector. [Link](#).

4. **Jeugdbescherming en jeugdreclassering:** gedwongen kader, waar ook niet-vrijwillige hulp opgelegd kan worden¹⁷

2.1.2 Analyse kader

Bij een evaluatie is het vertrekpunt hoe het stelsel bedoeld was te functioneren. Daarom reconstrueren we eerst de beoogde situatie: welke doelen de gemeente nastreefde, welke keuzes daarvoor zijn gemaakt en welke rollen, afspraken en randvoorwaarden daarbij hoorden. Vervolgens vergelijken we deze beoogde situatie met de werkelijke situatie in de praktijk. Op basis daarvan brengen we in beeld waar verschillen ontstaan tussen de beoogde en werkelijke situatie, wat hiervoor verklaringen zijn en wat dit zegt over de randvoorwaarden voor een goed-functionerende jeugdketen. De analyse vormt vervolgens de basis voor de aanbevelingen: welke aanpassingen nodig zijn om beleid, uitvoering, samenwerking en sturing beter op elkaar te laten aansluiten.

Beoogde situatie

De beoogde situatie vormt het referentiepunt voor de analyse van de praktijk

De beoogde situatie is de inrichting en werking van het jeugdstelsel zoals de gemeente¹⁸ Lelystad dat heeft willen organiseren. Voor dit onderzoek is de beoogde situatie van het jeugdstelsel in Lelystad gereconstrueerd op basis van de gemeentelijke beleidskaders, regionale afspraken en relevante landelijke kaders zoals de Jeugdwet en Hervormingsagenda. Deze reconstructie maakt expliciet welke uitgangspunten de gemeente hanteert voor de inrichting en werking van de jeugdketen. Het beoogde beeld beschrijft daarmee de wijze waarop Lelystad deze landelijke en lokale kaders heeft vertaald naar de eigen stelselkeuzes.

De beoogde situatie is geen normatief ideaalmodel voor de jeugdzorg

Voor de beoogde situatie gaan we uit van het beleid van gemeente Lelystad. Beleidskeuzes komen tot stand binnen een specifieke lokale context, met inhoudelijke ambities, financiële randvoorwaarden, bestuurlijke prioriteiten en praktische uitvoeringsmogelijkheden. Het beoogde beeld vormt daarom geen algemeen normatief ideaalmodel voor jeugdzorg, maar een reconstructie van de gewenste situatie vanuit het beleid dat Lelystad heeft vastgesteld. Het gaat om de rollen die partijen volgens deze kaders vervullen, de manier waarop samenwerking in de keten bedoeld is, de beweging die de gemeente nastreeft en de randvoorwaarden die zij daarbij benoemt.

Werkelijke situatie

De werkelijke situatie beschrijft hoe het jeugdstelsel in de praktijk functioneert

Na de reconstructie van de beoogde situatie brengen we de werkelijke situatie in beeld. Daarmee bedoelen we hoe partijen de inrichting en werking van het jeugdstelsel in de praktijk ervaren en hoe de kaders en afspraken feitelijk uitwerken. Daarbij kunnen de ervaren en de feitelijke werkelijkheid van elkaar verschillen. Waar dit onderscheid evident naar voren kwam en relevant was voor de duiding, hebben we dit geëxpliciteerd. We kijken daarbij naar dezelfde drie onderdelen als bij de beoogde situatie: beleidskaders, organisatie en samenwerking, en inkoop en contractmanagement.

De werkelijke situatie laat zien waar beleid en praktijk uiteenlopen

¹⁷ CBS (2021). Jeugdbescherming en jeugdreclassering. [Link](#).

¹⁸ In dit rapport verwijst de aanduiding 'de gemeente' in beginsel naar zowel het college en de portefeuillehouder als de ambtelijke organisatie. Als uitsluitend een specifieke functie of geleding wordt bedoeld, wordt dit expliciet vermeld.

We vergelijken de werkelijke situatie met de beoogde situatie en laten zien waar deze van elkaar verschillen. Het doel hiervan is om zichtbaar te maken waar de inrichting van het stelsel in de praktijk werkt zoals bedoeld, en waar het in de uitvoering mogelijk niet overeenkomt of schuurt.

Verklaringen

Verklaringen helpen duiden waardoor verschillen tussen de beoogde en werkelijke situatie kunnen ontstaan

Na de vergelijking tussen beoogde en werkelijke situatie analyseren we welke factoren verklaren dat de praktijk wel of niet aansluit bij de beleidsmatige bedoeling. Denk aan of beleidskaders voldoende richting geven, of rollen en verantwoordelijkheden helder zijn, of samenwerking tussen partijen werkbaar is en of inkoop en contractmanagement de gewenste beweging ondersteunen. Deze verklarende analyse duidt knelpunten als onderdeel van bredere patronen in beleid, organisatie, samenwerking en sturing. Zo ontstaat een beeld van de mate waarin de randvoorwaarden voor een goed functionerende jeugdketen in de praktijk aanwezig zijn.

Verklaringen vormen de brug naar aanbevelingen

De verklaringen geven richting aan wat er nodig is om het stelsel te verbeteren. Wanneer een knelpunt bijvoorbeeld voortkomt uit onduidelijke begrippen, vraagt dat om gezamenlijke operationalisering van beleid. Wanneer een knelpunt voortkomt uit ontbrekende signalenroutes of onvoldoende gebruik van data, vraagt dat om versterking van monitoring en contractmanagement. En wanneer samenwerking wordt belemmerd door gebrek aan onduidelijke verantwoordelijkheden, vraagt dat om procesregie, casuïstiekoverleg en heldere samenwerkingsafspraken. De verklaringen vormen daarmee de brug tussen de bevindingen en de aanbevelingen.

2.2 Dataverzameling

2.2.1 Bureaustudie

Om een eerste beeld te krijgen van de uitgangspunten op papier en wat er reeds bekend is over de dienstverlening hebben we relevante documentatie opgevraagd en bestudeerd, onder meer:

- ▶ Beleidskaders
 - ▶ Het Knoppenplan jeugdzorg Lelystad 2024
 - ▶ Het Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Lelystad 2025-2028
 - ▶ De Aanpak Sociaal Domein 2020
 - ▶ De Maatschappelijke Agenda 2023
 - ▶ De Verordening Jeugdhulp Lelystad 2025
- ▶ Rapportages
 - ▶ Het rapport Samenwerking Jeugdketen Gemeente Lelystad van Radar Advies 2026
 - ▶ Het rapport Analyse op de samenwerking binnen de jeugdhulpketen van de gemeente Lelystad 2023
 - ▶ Het rapport In de knoop: doorlichting sociaal domein van Rijnconsult 2025
 - ▶ Het rapport Code rood voor de jeugdzorg van Proof adviseurs 2021
 - ▶ Het rapport van de Commissie van deskundigen over de samenwerking binnen de regio 2025
- ▶ Stukken over rollen en samenwerking in de keten, waaronder:
 - ▶ Verslagen van bestuurlijk overleggen en aandeelhoudersvergaderingen
 - ▶ Verslagen van perceeloverleggen met aanbieders
 - ▶ Schriftelijke signalen aan de gemeente over het jeugdstelsel vanuit verschillende stakeholders
 - ▶ Samenwerkingsafspraken tussen ketenpartners

- ▶ Aanbestedingsdocumenten

2.2.2 Interviews

Om zicht te krijgen op zowel het feitelijke als ervaren functioneren van de jeugdketen in de praktijk en om relevante context te begrijpen, hebben we daarnaast semigestructureerde interviews gehouden met een breed aantal partijen:

- ▶ Een groepsinterview met acht partijen uit het voorveld
- ▶ Een groepsinterview met vier wettelijke verwijzers
- ▶ Een groepsinterview met drie aanbieders uit het vrijwillig kader
- ▶ Een groepsinterview met vijf partijen uit het gedwongen kader
- ▶ Een groepsinterview met vier beleidsmedewerkers van de gemeente Lelystad
- ▶ Een groepsinterview met drie medewerkers rondom inkoop en control van de gemeente Lelystad
- ▶ Een groepsinterview met vier betrokkenen van Sociaal Domein Flevoland
- ▶ Aantal een-op-een gesprekken met stakeholders die zich los hadden gemeld i.h.k.v. dit onderzoek

De groepsinterviews hebben we gericht op een brede representatie van betrokkenen per groep stakeholders. De gesprekspartners zijn in samenspraak met de ambtelijk opdrachtgever geselecteerd en afgestemd. Daarnaast is er in Spoor 1 van het AEF onderzoek (naar de dienstverlening van Jeugd Lelystad) een andere afspiegeling van aanbieders gesproken. In deze gesprekken is expliciet aandacht besteed aan de samenwerking. Hierdoor is het beeld van de ervaringen met en perspectieven op de samenwerking verbreed. Ook hebben enkele gesprekspartners zich zelf gemeld. Elke gesprekspartner ontving van tevoren een leidraad met de gespreksonderwerpen. In het gesprek zelf was er ruimte voor zowel deze gespreksonderwerpen als inbreng van deze gesprekspartners zelf. Notities zijn door de onderzoekers gebruikt om niet-herleidbaar en op hoofdlijnen te kunnen rapporteren. Dit om de anonimiteit en het vertrouwelijke karakter van het gesprek te kunnen waarborgen. Dit was noodzakelijk, omdat een aantal partijen aangaven anders niet in gesprek te durven of willen gaan.

2.3 Verificatie van bevindingen

Uit de verschillende bronnen hebben we rode draden geïdentificeerd: terugkerende patronen die op basis van meerdere bronnen naar voren kwamen. Rode draden zijn alleen opgenomen in dit rapport indien deze konden worden onderbouwd met meerdere gesprekspartners, data en/of documentatie.

De rode draden zijn op verschillende manieren geverifieerd:

- ▶ We hebben een reflectiesessie georganiseerd waarbij alle geïnterviewden waren uitgenodigd. Tijdens deze sessie konden deelnemers reageren op de herkenbaarheid, volledigheid en duiding van de bevindingen.
- ▶ Specifieke onderdelen hebben we nagevraagd of getoetst bij de relevante gesprekspartners, bijvoorbeeld als we tegenstrijdigheden of nieuwe informatie tegenkwamen.
- ▶ Het rapport als geheel is getoetst door de begeleidingscommissie. Daarin zijn zes medewerkers uit verschillende afdelingen en functies binnen de gemeente vertegenwoordigd.

/ 3 Beleidskaders

3.1 Beoogde situatie

De Aanpak Sociaal Domein 2021 e.v. beschrijft de koers om het sociaal domein inhoudelijk en financieel houdbaar te maken

De Aanpak Sociaal Domein 2021 e.v. beschrijft dat Lelystad door oplopende financiële tekorten in het sociaal domein een fundamentele koerswijziging wil doorvoeren voor de drie decentralisaties: jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Participatiewet. De Aanpak Sociaal Domein stelt vanuit het uitgangspunt normalisering en versoering maatregelen voor die moet leiden tot een totale ombuiging van circa € 9,3 miljoen, zodat deze drie onderdelen op langere termijn binnen de beschikbare budgetten kunnen worden uitgevoerd. De ambitie voor jeugdzorg hierin is:¹⁹

- ▶ **Investeren in een sterke basis:** “[...] het brede palet van de ouders, het eigen netwerk en vrijwilligers tot algemene voorzieningen zoals de ontmoetingsplekken in de wijk, de school, de sportvereniging, de consultatiebureaus en het (school) maatschappelijk werk.” De basis wordt versterkt door de preventieve inzet door te ontwikkelen met partners, daar focus in aan te brengen en de capaciteit van de preventieve jeugdpartners uit te breiden. Verder wordt ingezet op behoud en doorontwikkeling van het Scheidingsloket en het ombuigen van veelvoorkomende individuele voorzieningen naar algemene voorzieningen in de basis.
- ▶ **Transformatie naar stevige toegang en regie voor complexe problematiek** in de vorm van een gemeentelijke B.V. Onder stevige toegang en regie wordt verstaan: “[...] om slechts bij hoge uitzondering door te zetten naar maatwerk²⁰ en regie om de bestaande maatwerktraject zo kort mogelijk in te zetten en zo snel mogelijk weer af te schalen.” In het Transitieplan Jeugdzorg²¹ van 30 november 2020 wordt de overgang van JGT naar JEL in meer detail beschreven. Hierbij worden geplande besparingen tussen 2021 tot en met 2024 toegelicht: 5,9 miljoen euro, opgesplitst in twee delen:
 - ▶ **3,3 miljoen euro door de toegang** (Jeugd BV), waarvan 2,3 miljoen euro direct is bespaard in 2021 door de andere opzet van de toegang.²² Daardoor resteerde een additionele 1 miljoen besparing tussen 2022 en 2024. Deze werd onderbouwd door de aanname dat de formatie zou meebewegen met een verwachte afname van de caseload (door normaliseren en betere regie).
 - ▶ **2,6 miljoen euro door een besparing op de zorgkosten.** Hiervan was 1,2 miljoen besparing reeds ingeboekt voor 2021, door de inzet van een toetsers die acht ton in acht maanden had bespaard in 2020 door beschikkingen te toetsen. Daarmee resteerde 1,4 miljoen euro voor de periode 2021-2024. Deze werd onderbouwd met de combinatie van de eerder genoemde preventie, Jeugdprofessionals bij Huisartsen (JPH's), strengere terugverwijzing naar andere wetten waar die relevant waren, het strenger toetsen van beschikkingen en de kort daaropvolgende herverkaveling en aanbesteding van het lokale jeugdhulpaanbod.

¹⁹ Gemeente Lelystad (2020). Aanpak Sociaal Domein: Inclusief Aanpak Jeugdzorg 2021 en verder. [Link](#).

²⁰ Hiermee wordt bedoeld op geïndiceerde jeugdhulp, en niet op maatwerkovereenkomsten voor ongecontracteerde jeugdhulp

²¹ Gemeente Lelystad (2020). Transitieplan jeugdzorg. [Link](#).

²² Waarbij JEL alleen de toegang en regiefunctie bekleedt en niet zelf hulp verleent zoals bij JGT het geval was.

De Maatschappelijke Agenda 2023 vormt het bredere integrale kader voor het sociaal domein

In de Maatschappelijke Agenda 2023 legt het college de beleidsmatige koers voor aan de gemeenteraad. Het dient als één integrale agenda voor het hele Sociaal Domein. Het beoogt een andere manier van werken en denken, bijvoorbeeld vanuit Doe Agenda's met maatschappelijke partners samen te werken en te bouwen aan langdurige samenwerkingsrelaties. Vier thema's staan centraal in de Maatschappelijke Agenda:²³

- ▶ **Leren en ontwikkelen:** Lelystad wil inwoners, en in het bijzonder jeugdigen, ondersteunen om zich te ontwikkelen, talenten te benutten en mee te kunnen doen in onderwijs, werk en samenleving;
- ▶ **Prettig en veilig:** Lelystad wil werken aan wijken en buurten waar inwoners prettig, veilig en gezond kunnen wonen, met aandacht voor ontmoeting, sociale samenhang en leefbaarheid;
- ▶ **Voor elkaar zorgen:** Lelystad wil dat inwoners zoveel mogelijk naar elkaar omzien en ondersteuning dichtbij wordt georganiseerd, met inzet van het eigen netwerk, vrijwilligers, mantelzorgers en laagdrempelige voorzieningen. Concreet worden daarbij onder andere de volgende maatschappelijk effecten genoemd:
 - ▶ "De inwoner is eigenaar van het probleem én de oplossing, waarbij het belangrijk is om uit te gaan van wat inwoners (samen) kunnen. Waar nodig wordt ondersteund"
 - ▶ "De professional heeft de ruimte om maatwerk te bieden"
 - ▶ "Laagdrempelige zorg- en welzijnsvoorzieningen in de wijk maken ondersteuning dichtbij toegankelijk"
 - ▶ "Wmo en jeugdhulp is beschikbaar voor wie dat nodig heeft"
 - ▶ "De kwaliteit van de jeugdhulp wordt verbeterd"
- ▶ **Meedenken en meedoen:** Lelystad wil inwoners actief betrekken bij beleid en uitvoering, zodat zij kunnen meedenken over wat nodig is in de stad en kunnen meedoen aan de samenleving.²⁴

Het Knoppenplan is de uitwerking van de Aanpak Sociaal Domein en Maatschappelijke Agenda

In 2024 heeft de gemeente het Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad 2024 (hierna: Knoppenplan) opgesteld. Hierin kwamen een aantal lijnen samen: de maatregelen in de Aanpak Sociaal Domein, de gewenste beweging vanuit de Maatschappelijke Agenda en de financiële context dat "[...] de gemeente het met minder budget moet doen"²⁵ en het college in 5 jaar zo'n 5 à 7 miljoen euro wil gaan besparen op jeugdhulp.²⁶ In het Knoppenplan worden maatregelen benoemd waarmee de gewenste richting c.q. besparing op jeugdhulp vormgegeven wordt.²⁷ Het beschrijft tien knoppen waarmee de gemeente richting geeft aan de toekomstige inrichting van jeugdzorg. De knoppen zijn verdeeld in drie onderdelen: het gezin in de lead met daaromheen het (eigen) netwerk, algemene voorliggende voorzieningen en specialistische jeugdhulp:²⁸

- ▶ Het gezin en het netwerk
 - ▶ **We maken een nieuw, gedeeld referentiekader:** Lelystad wil een nieuw, gedeeld referentiekader maken voor het anders kijken naar zorg en het uitgaan van normalisering en het versterken van het gewone leven.
 - ▶ **Samen met de stad en de Maatschappelijke Agenda:** Lelystad wil het versterken van gezin en netwerk verbinden aan de bredere beweging in de stad en aan de Maatschappelijke Agenda.

²³ Gemeente Lelystad (2023). Maatschappelijke Agenda. [Link](#).

²⁴ Gemeente Lelystad (2023). Maatschappelijke Agenda. [Link](#).

²⁵ Gemeente Lelystad (2024). Gevraagd advies Uitgangspunten Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad. [Link](#).

²⁶ Lelystad Nieuws (2024). Jeugdhulp moet efficiënter en vooral goedkoper. [Link](#).

²⁷ Gemeente Lelystad (2024). Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad. [Link](#); Gemeente Lelystad (2024). Informatienota Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad. [Link](#).

²⁸ Gemeente Lelystad (2024). Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad. [Link](#).

- ▶ **We versterken 'communities':** Lelystad wil communities versterken als onderdeel van de beweging waarbij het gezin in de lead is, met daaromheen het eigen netwerk.
- ▶ **1 gezin, 1 plan, 1 regisseur:** Lelystad wil bij ondersteuning aan gezinnen uitgaan van één gezin, één plan en één contactpersoon.
- ▶ Algemene voorliggende voorzieningen
 - ▶ **Jeugdhulpprofessionals (JPH-ers) bij meer huisartsen:** Lelystad wil jeugdhulpprofessionals bij meer huisartsen inzetten als onderdeel van de algemene voorliggende voorzieningen.
 - ▶ **Vergroten van de schoolaanwezigheid:** Lelystad wil schoolaanwezigheid vergroten als onderdeel van de inzet op algemene voorliggende voorzieningen.
 - ▶ **Samen met het onderwijs werken aan minder jeugdhulp:** Lelystad wil samen met het onderwijs werken aan minder jeugdhulp.
- ▶ Specialistische jeugdhulp
 - ▶ **Stoppen met hetgeen wat niet werkt:** Lelystad wil specialistische jeugdhulp in goed gesprek tussen organisaties en gemeente zo vormgeven dat wordt gestopt met hetgeen niet werkt.
 - ▶ **Aanscherpen Nee, tenzij:** Lelystad wil specialistische jeugdhulp in goed gesprek tussen organisaties en gemeente zo vormgeven dat het uitgangspunt "Nee, tenzij" wordt aangescherpt.
 - ▶ **Sturen op het beperken van verlengingen:** Lelystad wil bij specialistische jeugdhulp sturen op het beperken van verlengingen.
 - ▶ **Inzetten op lichte jeugdhulp (basis ggz):** Lelystad wil bij specialistische jeugdhulp inzetten op lichte jeugdhulp, waaronder basis-ggz.
 - ▶ **Beperken jeugdzorg met verblijf:** Lelystad wil jeugdzorg met verblijf verminderen door het gebruik van jeugdzorg met verblijf te beperken.
 - ▶ **Eerder beginnen met het voorbereiden op het zelfstandige leven:** Lelystad wil bij jeugdzorg met verblijf eerder beginnen met het voorbereiden op zelfstandig leven.
 - ▶ **Sturen op het beperken van verlengingen:** Lelystad wil ook bij jeugdzorg met verblijf sturen op het beperken van verlengingen.²⁹

Het Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd 2025 is de uitwerking van het Knoppenplan

Het Knoppenplan is verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd uit 2025, waarin de 'knoppen' zijn vertaald naar acties.³⁰ In de begeleidende informatienota bij dit programma schrijft de gemeente dat haar doel is "[...] een toekomstbestendige jeugdzorg waarin het gezin in de lead is, ondersteund door een netwerk en effectieve hulp indien nodig."³¹ Daarnaast beschrijft de gemeente in datzelfde document: "Onze drijfveer is inhoudelijk, we willen het bovengenoemde ideaalbeeld realiseren. We verwachten dat dit op termijn bijdraagt aan een financieel houdbaar jeugdzorgstelsel. Dat is ook nodig. De financiën zijn dus voor ons het resultaat, niet het startpunt." De gemeente geeft aan dat het Uitvoeringsprogramma met inbreng van inwoners, professionals, ervaringsdeskundigen en leden van de Cliëntenraad Sociaal Domein tot stand is gekomen. Daarnaast benadrukt de gemeente dat de transformatie niet door de gemeente alleen kan worden gerealiseerd en dat het nodig is om met elkaar in gesprek te blijven, zodat jeugdhulp aansluit op de vraag van jeugdigen en gezinnen.³²

In het Uitvoeringsprogramma beschrijft de gemeente hoe zij de voortgang van haar beleid wil monitoren en de Raad wil informeren. De gemeente streeft ernaar de voortgang op meerdere

²⁹ Gemeente Lelystad (2024). Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad. [Link](#).

³⁰ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

³¹ Gemeente Lelystad (2025). Informatienota Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028, p.1. [Link](#).

³² Gemeente Lelystad (2025). Informatienota Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

niveaus te volgen: op het niveau van de vertrekpunten voor 2028,³³ op het niveau van de afzonderlijke knoppen en acties, en op uitvoeringsniveau. Voor de knoppen en acties wil de gemeente onder meer werken met een stoplichtmodel; op uitvoeringsniveau gaat het bijvoorbeeld om operationele informatie zoals facturatiegegevens die contractmanagers kunnen gebruiken in gesprekken met aanbieders. Deze informatievoorziening moet aanvullend zijn op de reguliere planning-en-control cyclus en daar zoveel mogelijk op aansluiten. Specifiek wilde de gemeente monitoren op:³⁴

- ▶ Langdurig jeugdhulpgebruik om patronen te zien op aanbiederniveau.
- ▶ Per aanbieder en per product hoe vaak zorg langer duurt dan afgesproken, om daarmee inzicht te vergroten in aantal en duur en redenen van verlenging.
- ▶ Indicaties van verblijf die binnen een aantal maanden aflopen (maandelijkse monitoring). Aanbieders wordt gevraagd naar uitstroomperspectief en verwijzers worden betrokken voor een inhoudelijke toetsing.
- ▶ Zwaardere woonvormen. Een digitaal monitoringsysteem (dashboard) ontwikkelen waarmee gemeente en zorgaanbieders de woonvormverdeling op elk moment kunnen inzien om sneller en directer te sturen op de afstroom naar lichtere woonvormen.
- ▶ Samenloop van voorzieningen binnen gezinnen. Zowel voor individuele gezinsleden als voor het gezin als geheel. Dit om te controleren of er daadwerkelijk integraal gewerkt wordt en om te leren waar het beter kan.
- ▶ Regionale doelstellingen door middel van het regionaal dashboard.³⁵

Op regionaal niveau heeft de Gemeente Lelystad een jeugdzorgvisie ondertekend

De in 2021 vastgestelde visie 'Samen, dichtbij en leren wat werkt' is de gezamenlijke regiovisie voor het sociaal domein in regio Flevoland.³⁶ De gemeente Lelystad is een van de betrokken gemeenten bij deze visie. De ambities van deze visie zijn:

- ▶ **Samen:** samenwerken met jeugdigen en ouders voor passende hulp, lokaal jeugdhulpaanbod dat goed aansluit op het regionale aanbod, toegang werkt met regionaal uniform handelingskader jeugdhulp met verblijf, intensieve samenwerking met aanbieders, niet-vrijblijvende regionale experttafel (RET) voor complexe hulpvragen, meerjarige contracten en uniformering om administratieve lasten voor aanbieders te beperken.
- ▶ **Dichtbij:** laagdrempelige informatie, vroegsignalering en preventie, samenwerking tussen scholen, huisartsen en lokale toegang, verklarende analyse als start voor verblijf, verplichte JIM en herzien van behandelvormen voor jeugdhulp met verblijf, expertisenetwerken bovenregionaal doorontwikkelen, soepele overgang tussen Jeugdwet en andere domeinen, zeker voor de overgang 18-/18+.
- ▶ **Leren wat werkt:** lerend systeem door actieleren, zeker na uithuisplaatsingen, Flevo Academie Jeugd, scherper afbakenen jeugdhulp en inzet op matched care, heldere afbakening van vrijwillig en gedwongen kader.

³³ De vertrekpunten zijn als volgt in het Uitvoeringsprogramma geformuleerd: In 2028 hebben minder jeugdigen jeugdhulp nodig; in 2028 groeien meer jeugdigen thuis, of zo thuis mogelijk op; voor 2028 een verdere afname van het aantal jeugdigen in verblijf.

³⁴ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

³⁵ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

³⁶ Sociaal Domein Flevoland (2021). Samen, dichtbij en leren wat werkt. [Link](#).

3.2 Werkelijke situatie

De inhoudelijke ambitie wordt breed gedeeld

Uit gesprekken met de gemeente en ketenpartners kwam naar voren dat zij hetzelfde doel voor ogen hadden: effectieve jeugdhulpverlening voor gezinnen die dat nodig hebben. Daarin noemden zij dezelfde aspecten die hiervoor voorwaardelijk zijn:

- ▶ Hulp moet toegankelijk zijn
- ▶ Hulp moet kwalitatief goed zijn
- ▶ Hulp moet tijdig geboden worden
- ▶ Hulp moet aansluiten bij de behoeften van het gezin en de voorliggende problematiek
- ▶ Hulp moet flexibel op- en afgeschaald kunnen worden

Ook gaf de meerderheid van de gesprekspartners aan in theorie achter de knoppen uit het Knoppenplan te staan en daarmee ook voor het zo kosteneffectief inzetten van jeugdhulp.

Het Knoppenplan werd vooral als financieel sturingsinstrument ervaren

Het Knoppenplan werd gepresenteerd als onderdeel van een inhoudelijke beweging: meer normaliseren, meer regie bij gezinnen, meer inzet van het voorveld en minder onnodig zware hulp. Een deel van deze knoppen zijn ook ingevoerd, zoals de Jeugdprofessionals bij de huisarts (JPH'ers) en teams van voorveldpartners op scholen met eerste positieve effecten. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat het merendeel van de knoppen vooral gericht lijkt op het beperken van jeugdhulp en het realiseren van besparingen. Veel knoppen gaan bijvoorbeeld wel over het beperken van jeugdhulp, maar zeggen niets over wanneer jeugdhulp kwalitatief goed is (of hoe de kwaliteit verbeterd of geborgd kan worden) of hoe tijdigheid wordt geborgd. Daardoor ontstond het beeld dat de financiële opgave zwaarder woog dan de inhoudelijke transformatie.

Betrokken partijen ervoeren de toepassing van beleid door de gemeente en JEL als te rigide

Tussen ketenpartners en de gemeente/JEL bestonden verschillen van opvatting over wat de toepassing knoppen van het Knoppenplan in de praktijk zou moeten inhouden. Ter illustratie lichten we hieronder kort de knoppen toe waarover in de gesprekken de grootste discrepanties naar voren kwamen:

- ▶ **Eigen regie:** JEL en de gemeente vertaalden dit uitgangspunt strikt, namelijk dat een gezin zelf een hulpvraag moet kunnen formuleren en dat het gezin in principe zelf regie voert op de ingezette zorg. Andere partijen vonden dat er daarbij te weinig oog was voor gezinnen die regie niet konden oppakken en gaven aan dat gezinnen werden losgelaten voordat zij die regie konden dragen.
- ▶ **Stoppen met wat niet werkt:** door JEL en de gemeente werd sterk gekeken naar de afgesproken duur van trajecten en het behalen van doelen binnen die termijn. Aanbieders ervoeren daarin te weinig ruimte als trajecten met reden meer tijd vroegen, bijvoorbeeld omdat eerst vertrouwen moet worden opgebouwd of omdat problematiek complexer bleek dan vooraf zichtbaar was.
- ▶ **Nee, tenzij:** in het beleid ging dit uitgangspunt over het strikt toepassen van contractuele afspraken. JEL gaf hier een strikte invulling aan. Andere verwijzers, waaronder GI's en medische verwijzers, vonden dat er ook ruimte moest zijn voor maatwerk wanneer op basis van hun professionele oordeel gecontracteerd aanbod niet passend was. Daardoor ontstond discussie over wie kon bepalen dat afwijking van de contracten nodig was. Dit leidde tot conflicten en een kort geding in 2025 (zie 4.2).
- ▶ **Sturen op het beperken van verlengingen:** de gemeente en JEL stuurden sterk op het beperken van verlengingen. Uitgangspunt daarbij was dat hulptrajecten binnen de gecontracteerde duur moesten worden afgerond en dat verlenging in principe een uitzondering moest blijven. Andere

partijen zagen verlenging niet als uitzondering, maar als een optie wanneer voortzetting van hulp vanuit zorginhoudelijke gronden noodzakelijk werd geacht. Dit verschil in benadering leidde tot terugkerende spanning over wanneer een traject mocht worden verlengd en was daarmee een belangrijke bron van frustratie en conflict.

- ▶ **Lichte jeugdhulp (basis GGZ):** de gemeente en JEL wilden volgens betrokkenen scherper sturen op afschaling naar lichtere hulp. Volgens andere partijen zou echter niet de lichtste vorm van hulp leidend moeten zijn (*stepped care*), maar de zorg die op dat moment het beste past: zo licht als het kan, maar zo zwaar als het nodig is (*matched care*). Zij ervoeren dat de gemeente en de JEL te veel vasthielden aan lichte hulp, ook wanneer zwaardere of specialistische hulp beter aansloot bij de situatie van het gezin of afschalen niet op korte termijn mogelijk of verantwoord was, bijvoorbeeld wegens continuïteit van de behandelrelatie.

Volgens betrokkenen ontbraken randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering

Volgens betrokkenen ontbraken belangrijke randvoorwaarden om de knoppen in de praktijk goed uit te voeren. Het Knoppenplan ambieert dat vragen eerder, lichter en dichter bij gezinnen worden opgepakt. In de praktijk vraagt dat om een sterk voorveld, goede afstemming tussen verwijzers en goede samenwerking en overdracht tussen aanbieders onderling en met het voorveld. Juist op die punten ervoeren betrokkenen knelpunten:

Thema	Belangrijkste knelpunten volgens betrokkenen
Voorveld	▶ Het voorveld werd ingezet voor ingewikkelde casuïstiek waar het niet voor toegerust was ▶ Onvoldoende capaciteit voor preventieve inzet, mede door toename ingewikkelde casuïstiek. Hierdoor onvoldoende capaciteit voor belangrijke preventieve werking die van voorveld uit had moeten gaan. ▶ Ervaren onvoldoende duurzaam perspectief door incidentele financiering, soms was deze meerjarig (2022-2024) en soms voor 1 jaar (2025). Dit belette organisaties om duurzaam capaciteit op te bouwen³⁷ ▶ Geen integraal beeld van welke partijen actief zijn in het voorveld en welke ondersteuning beschikbaar is
Verwijzers	▶ Geen gedeelde visie of werkwijze tussen verwijzers met betrekking tot instroom en verlengingen ▶ Conflicten tussen JEL en andere verwijzers over het al dan niet toekennen van verwijzingen en bepalingen op grond van de contracten ▶ Veel verwijzers geven aan beperkt inzicht te hebben gekregen in aanbieders en contractafspraken. Zij ontvingen jaarlijks het productenboek en een tarievenlijst, maar ervoeren dat niet als voldoende³⁸ ▶ Geen gedragen samenwerkingsafspraken: JEL verweest hulpvragen terug naar de eerste verwijzer, ook als die zich niet toegerust voelde voor de (inmiddels ontwikkelde) hulpvraag ▶ Toename bij niet-gemeentelijke verwijzers en afname bij JEL, wat druk zette op capaciteit en sturing gemeente beperkte
Aanbieders	▶ Geen zicht of sturing vanuit contractmanagement op de mate waarin aanbieders samenwerkten, afschaalden of verwezen naar het voorveld ▶ Geen zicht bij contractmanagement op kwaliteit of effect van geleverde zorg door aanbieders

³⁷ Overigens worden middelen vanaf 2029 structureel, daarmee zou dit knelpunt geadresseerd moeten zijn

³⁸ De gemeente is nu bezig om een "verwijswijzer" te maken voor verwijzers om aan dit knelpunt tegemoet te komen

De koers werd beperkt bijgesteld n.a.v. signalen over knelpunten in de implementatie

Ketenpartners gaven aan dat zij zowel signalen over de strikte toepassing van knoppen door JEL en de gemeente teruggaven aan de gemeente, als dat zij signalen over gebrekkige randvoorwaarden voor de implementatie hebben teruggegeven. Dit hebben we teruggezien in correspondentie en stukken waarin meerdere ketenpartners naar hun mening schrijvende casuïstiek op een rij zetten als gevolg van deze te strikte toepassing van de knoppen (zie ook het 'spoor 1' rapport). Ook zijn er verslagen van overleggen tussen ketenpartners en gemeente over ontbreken van randvoorwaarden (bijv. met voorveldpartners of aanbieders), zie 4.2. Er zijn enkele voorbeelden bij ons bekend waarin de koers werd bijgesteld. Zo werd er naar aanleiding van een kort geding van een aanbieder afgeweken van de strikte toepassing van knoppen voor de betreffende aanbieder, waardoor er wel beredeneerd afgeweken kon worden van contractafspraken en kon worden verlengd indien noodzakelijk.³⁹ Tegelijkertijd bleef de strikte toepassing voor andere ketenpartners wel staan en werd deze doorgaans alleen onder zeer hoge druk aangepast. Er zijn dan ook veel voorbeelden van beleid dat niet werd gewijzigd: veel ketenpartners ervoeren dat zij niet tot een constructief gesprek konden komen met de gemeente en dat deze strikt bleef vasthouden aan de ingezette strikte koers. Dit patroon ontstond met name na een opbouw van conflicten en polarisatie tussen partijen.

Er is beperkt gevolg gegeven aan de regionale visie

Het regionale beleid werd in Lelystad niet doorvertaald naar de lokale uitvoering. De Commissie van Deskundigen constateert dat de Flevolandse gemeenten op hoofdlijnen een gedeelde visie hadden: preventie, ondersteuning dichtbij, versterking van regie van ouders en jongeren, vroegtijdige inzet, minder zware jeugdhulp en zo min mogelijk uithuisplaatsingen.⁴⁰ Volgens de commissie is dus niet zozeer sprake van een fundamenteel verschil in de overkoepelende visie, maar van verschillende accenten in de uitvoering daarvan. Onderdelen van de visie sluiten aan bij de lokale koers uit het Knoppenplan, zoals meer regie bij ouders, terughoudendheid met overheidsingrijpen en minder zware hulp. Lelystad had een striktere interpretatie van deze onderdelen dan andere gemeenten. De regionale beleidslijn rond samenwerking en gezamenlijke uitvoering werd niet gevolgd. Zo volgde de gemeente Lelystad de ambities rondom procesregie en de samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis en toegang niet en werd er niet samengewerkt met het RET bij complexe casuïstiek.

3.3 Verklaringen

Beleid is tot stand gekomen in context van financiële druk, wat nadruk op financiën verklaart

De beleidsontwikkeling in Lelystad vond plaats tegen de achtergrond van oplopende tekorten in het sociaal domein. In de kadernota 2021-2024 besloot de gemeenteraad tot bezuinigingen op jeugdhulp door "minder maatwerk en meer grip". De *Aanpak Sociaal Domein 2021* koppelde de inhoudelijke koers expliciet aan de opgave om het domein financieel houdbaar te maken, met een beoogde ombuiging van €5,9 miljoen op jeugdzorg. Hoewel deze koppeling op zichzelf begrijpelijk was – de gemeente moest reageren op een reëel begrotingsprobleem – kan dit verklaren waarom het beleid als sterk financieel gedreven gepercipieerd werd.

De raad stuurde expliciet op kostenbeheersing, met enkele nuances in mate van striktheid

³⁹ "Nee, tenzij" ging over het in principe niet afwijken van contractafspraken. Na het kort geding werden samenwerkingsafspraken gemaakt waarin de aanbieder in kwestie meer uren mocht declareren dan gecontracteerd als dat nodig was.

⁴⁰ Commissie van Deskundigen (2025). Rapport.

Op 15 oktober 2024 is het Knoppenplan unaniem aangenomen door de gemeenteraad⁴¹. Daarmee was de raad het eens over veel knoppen, zoals die met betrekking tot het versterken van het voorveld en het beperken van specialistische jeugdhulp om kosten te besparen. De voornaamste discussiepunten zaten rondom:

- ▶ **Eigen regie.** In de eerste versie van het Knoppenplan stond “het gezin is altijd in de lead”. In een afgewezen amendement⁴² werd gepoogd dit te vervangen door “Het gezin staat centraal, ondersteund door het eigen netwerk en professionele ondersteuning indien noodzakelijk”, omdat er door deze partijen werd gesteld dat bij multiproblematiek soms ondersteuning nodig was bij het formuleren van de hulpvraag. Uiteindelijk haalde een ander amendement het wel⁴³, waarin “Het gezin is altijd in de lead met daaromheen het (eigen) netwerk; [werd aangevuld met:] Indien noodzakelijk is er professionele ondersteuning waarvan de visie is dat het gezin centraal staat.” Er werd daarmee gekozen voor een striktere invulling van het principe eigen regie die ruimte bood voor ondersteuning indien noodzakelijk.
- ▶ **Terugdringen specialistische jeugdhulp.** In een aangenomen amendement⁴⁴ werd verzocht om het de knoppen rondom het terugdringen van specialistische jeugdhulp, namelijk “Stoppen met hetgeen niet werkt”, “aanscherpen Nee, tenzij”, “sturen op het beperken van verlengingen” en “inzetten op lichte jeugdhulp” aan te vullen met “Specialistische jeugdhulp aan te bieden in goed gesprek tussen organisaties en gemeente om zoveel mogelijk in gezamenlijkheid te komen tot [de hiervoor genoemde knoppen]”. Hieruit blijkt dat de raad stuurde op het goede gesprek tussen gemeente en ketenpartners in de invulling van deze knoppen.

Wat hieruit naar voren komt is dat de knoppen onderschreven werden, maar er wel ruimte was om hier beredeneerd van af te wijken, in goed overleg en als het strikt noodzakelijk was. Hiermee zat er een spanning in de opdracht: zo strikt en veel mogelijk kosten besparen, en tegelijkertijd ruimte voor maatwerk⁴⁵ en samenwerking. Dit gaf ruimte voor interpretatieverschillen tussen gemeente (en JEL) en ketenpartners in de toepassing van knoppen.

Het Knoppenplan kreeg de functie van beleidskader, terwijl het oorspronkelijk vooral als financieel sturingsinstrument was ontwikkeld

Een aanvullende verklaring is dat het Knoppenplan gaandeweg een bredere functie kreeg dan waarvoor het oorspronkelijk was bedoeld. We hoorden van meerdere gemeentelijke medewerkers dat het plan in eerste instantie bedoeld was om bezuinigings- en sturingsknoppen voor de jeugdzorg in beeld te brengen. In de praktijk is het Knoppenplan vervolgens gaan functioneren als beleidsstuk en sturingsfilosofie. Daarmee kreeg een instrument dat sterk vanuit financiële beheersing was ontwikkeld, een bredere rol in de inhoudelijke aansturing van de jeugdzorg.

Partijen verschillen in de mate waarin zij vinden dat zij betrokken zijn bij het Knoppenplan

Van vrijwel alle bevraagde ketenpartners horen we dat het Knoppenplan bekend was en dat zij in aanloop naar het plan op momenten zijn geraadpleegd. Bijvoorbeeld zijn in het voorjaar van 2024, toen duidelijk werd dat bezuinigingen noodzakelijk waren, ter voorbereiding op de programmabegroting, gesprekken gevoerd over bezuinigingen met maatschappelijke partners. Tijdens deze bijeenkomst hebben partners volgens de gemeente zelf concrete voorstellen gedaan voor mogelijke ombuigingen. Tegelijkertijd is het beeld van ketenpartners dat vooral beelden en reacties werden verzameld door de gemeente. Doordat er geen verslagen meer beschikbaar zijn van

⁴¹ <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/c263791c-e2ac-4600-b030-d51ee890ffb2>

⁴² [A 24.327 GL Gezin centraal Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

⁴³ [Document Lelystad - A 24.327 PVV uitbreiding uitgangspunt gezin in de lead - iBabs Publieksporaal](#)

⁴⁴ [A 24.327 PvdA Het goede gesprek Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

⁴⁵ Eenzelfde spanning kwam naar voren bij vragen vanuit de raad rondom het Uitvoeringsprogramma, zie bijv. vraag 11 <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/9797edbc-da10-4561-9bb1-976f6596845b>

deze overleggen door verloop in de ambtelijke organisatie, kunnen we niet vaststellen wat de inhoud en diepgang van deze gesprekken waren. Daarmee valt niet vast te stellen wat de mate van betrokkenheid was bij de totstandkoming van de Knoppen.

Kernbegrippen zijn onvoldoende gezamenlijk geoperationaliseerd

De gemeente heeft kernbegrippen als “eigen regie”, “normaliseren”, “nee, tenzij”, “lichte hulp” en “stoppen met wat niet werkt” niet voldoende samen met de partijen uitgewerkt die er in de praktijk mee moesten werken. De knoppen van het initiële knoppenplan waren op hoog niveau uitgewerkt. Deze kregen in het Uitvoeringsprogramma nadere uitwerking.⁴⁶ Daarmee biedt het programma meer houvast dan het Knoppenplan. Hoewel partners uit verschillende werkvelden in 2024 en 2025 door de gemeente zijn uitgenodigd om input te leveren voor het uitvoeringsprogramma, horen we van ketenpartners dat de uitwerking nog niet altijd duidelijk maakte hoe de uitgangspunten in de praktijk moesten worden toegepast. Daardoor bleef toepassing van uitgangspunten in concrete casussen afhankelijk van hoe afzonderlijke partijen deze begrippen interpreteerden. Dit verklaart waarom betrokken partijen het beleid als verschillend en soms te strikt toegepast ervoeren. We horen van ketenpartners dat deze begrippen daardoor pas betekenis kregen in casuïstiek. JEL, aanbieders, verwijzers en gemeente konden hetzelfde begrip gebruiken, maar er iets anders onder verstaan. Daardoor ontstond discussie over vragen als: wanneer is eigen regie verantwoord, wanneer werkt hulp niet meer, wanneer is lichte hulp passend en wie mag bepalen dat maatwerk nodig is? Ook het uitvoeringsprogramma bood hiertoe onvoldoende soelaas. Daar komt bij dat een belangrijke hefboom in de werking van al deze knoppen, namelijk de knop ‘gedeeld referentiekader’, vertraging op heeft gelopen in de implementatie.

Interne wisselingen en onderbezetting maakten de sturing vanuit de gemeente reactief

De beoogde situatie veronderstelde een stabiele, inhoudelijk gerichte organisatie die in staat is om beleid door te ontwikkelen en signalen uit de uitvoering te benutten. In de praktijk waren er veel personele wisselingen, die soms gevolgd werden door onderbezetting. Ook waren processen onvoldoende helder ingericht en geborgd. De gemeente moest dus een ingrijpende stelselwijziging uitvoeren, terwijl de capaciteit en interne werkprocessen daarvoor niet voldoende stevig waren ingericht. Dit kan hebben geleid tot een vicieuze cirkel: door onrust en personele wisselingen werd het moeilijker om beleid en uitvoering goed te verbinden. Daardoor werden signalen uit de praktijk minder goed benut en bleven knelpunten langer bestaan. Die knelpunten vergrootten vervolgens de druk op de organisatie.

Er was beperkt zicht op relevante managementinformatie op stelselniveau

Er was op verschillende plekken informatie beschikbaar over de uitvoering van de jeugdhulp. JEL hield KPI's bij⁴⁷, onder meer over caseload, formatie en klachten. Daarnaast hield de gemeente sinds 2015 de Monitor Sociaal Domein⁴⁸ bij, die tweemaal per jaar werd geactualiseerd. Ook was er een regionaal dashboard beschikbaar, waarin onder andere incidentmeldingen werden bijgehouden. Sinds 2021 vonden bovendien interne data-overleggen plaats binnen de gemeente. Daarin werden onder andere de budgetprognoses besproken. Ook had de gemeente inzicht in wachtlijsten. Deze informatie geeft echter geen zicht op de voortgang en effecten van de Aanpak Sociaal Domein of het Knoppenplan en het jeugdstelsel als geheel. Inzicht in bijvoorbeeld verschuivingen tussen verwijzers en tussen lichtere en zwaardere vormen van hulp waren in theorie beschikbaar, maar

⁴⁶ Zie voor het overzicht van de uitgewerkte knoppen hoofdstuk 3.1.1. (p. 17-19).

⁴⁷ Financieel: caseload regie, casussen regie per fte per jaar, aantal fte regie, aantal fte overig, totaal budget, resultaat, ziekteverzuim, personeel niet in loondienst, personeel in loondienst, functies vacant. Kwalitatief: onderzoek t.o.v. norm, regie t.o.v. norm, herhaalde instroom.

⁴⁸ Gemeente Lelystad (n.d.). Lelystad in zicht. [Link](#).

bleven veelal onbenut in data-overleggen en managementinformatie. Gemeentelijke medewerkers bevestigen dat beperkt werd gemonitord op *impact* en dat beschikbare signalen niet structureel werden gebruikt om bij te sturen.

Bestuurlijk werd gestuurd op een zo strikt mogelijke toepassing en kostenbesparing

Vanuit gesprekken en bestudeerde documentatie komt het beeld naar voren dat de portefeuillehouder (verantwoordelijk wethouder voor jeugd) stuurde op een zo strikt mogelijke toepassing van de knoppen van het knoppenplan. Zowel ketenpartners als ambtenaren geven aan dat de portefeuillehouder in overleggen consequent de meest strikte interpretatie van het knoppenplan uitdroeg. Dit wordt bevestigd door verslagen van verschillende overleggen. Naarmate deze strikte invulling tot meer conflicten leidde in de jeugdketen, raakte de verhouding tussen gemeente en ketenpartners steeds verder verhard. Daardoor kwam er minder ruimte voor tegengeluid binnen en buiten de gemeente en bijsturing van de koers. In dit licht kan ook het niet volgen van regionale afspraken worden gezien. Deze zouden een inbreuk zijn op de strikte wijze waarop Lelystad invulling af aan het Knoppenplan. Op 3 juli 2024 werd hier bijvoorbeeld aan gerefereerd door de wethouder in een bestuurlijk overleg:

Vanuit de regio is besloten dat de Toegang in Flevoland in alle casussen procesregie moet voeren. De wethouder geeft aan dat de gemeente Lelystad een andere visie heeft. Men heeft het in de regio (stukken) over 'verantwoordelijk zijn voor de veiligheid' die bij de procesregie vandaan zou moeten komen. Deze verantwoordelijkheid moet echter volgens de visie van de gemeente Lelystad bij het gezin zelf liggen. Daarnaast is het wederom niet helder gemaakt hoe veiligheid er dan precies uit ziet. De wethouder spreekt uit dat er geen procesregie gaat komen binnen Lelystad.

De raad had onvoldoende zicht op niet-financiële uitkomsten van beleid

Op verschillende punten in de tijd heeft de raad gevraagd om meer inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel:

- ▶ **Code Rood.** Naar aanleiding van de bevindingen in *Code rood* (zie 1.1) vroeg de gemeenteraad om periodieke over het functioneren van de jeugdketen, bijv. aan de hand van KPI's en tussentijdse evaluaties van de governance van het jeugdstelsel.⁴⁹ Naar ons weten zijn er wel KPI's opgesteld en gerapporteerd met betrekking tot JEL, maar niet met betrekking tot het bredere jeugdstelsel. Ook is er geen tussentijdse evaluatie uitgevoerd naar de governance, met uitzondering van het onderzoek naar de samenwerking in de jeugdketen in 2023, dat toen niet is gepubliceerd. We hebben geen stukken gezien waaruit blijkt dat de raad later is teruggekomen op de informatievoorziening waar zij eerder om verzocht hebben.
- ▶ **Amendement Knoppenplan.** In een met ruime meerderheid aangenomen amendement⁵⁰ werd de opdracht gegeven om expliciete monitoring en informatievoorziening richting de raad in te richten. Deze gingen over budgettering, uitnutting van budgetten en budgetoverschrijdingen en aantallen jeugdigen in jeugdzorg. In het uitvoeringsprogramma zouden daar nog andere indicatoren aan worden toegevoegd. Daarmee vroeg de raad met name om financiële informatie, en niet expliciet over samenwerking of ervaringen van inwoners. Na aanpassingen van dit en twee andere amendementen (zie eerder in deze paragraaf) werd het Knoppenplan unaniem aangenomen.

⁴⁹ [Document Lelystad - 276.A. CU - Rekenkamerrapport Code Rood Jeugdzorg - v2.docx - iBabs Publieksporaal](#)

⁵⁰ [Document Lelystad - A 24.327 VVD indicatoren monitoring uitvoeringsplan - iBabs Publieksporaal](#)

- **Motie Knoppenplan.** Naast de amendementen werd er nog een (met krappe meerderheid aangenomen) motie ingediend⁵¹ dat het college opriep om:

[...] te waarborgen dat het gezin centraal staat in de jeugdzorg, waarbij hun hulpvraag leidend is; Samenwerking tussen jeugdzorgorganisaties en maatschappelijke partners te bevorderen om zo de meest effectieve hulp te bieden; De raad halfjaarlijks te informeren over de voortgang van deze aanpak met de behaalde resultaten voor gezinnen en jeugdigen.

Voor zover bekend is deze halfjaarlijkse voortgang niet gerapporteerd aan de raad. Het onderscheid tussen een amendement en een motie is hier belangrijk: de amendementen wijzigen het besluit en zijn daarmee bindend. De motie sprak alleen een wens of verzoek uit naar het college, dat formeel niet juridisch bindend is. Daarmee legde de raad richting de gemeente meer nadruk op financiële informatievoorziening dan kwalitatieve informatievoorziening rondom de samenwerking en resultaten voor gezinnen.

- **Motie warme data.** In voorjaar 2025 werd, mede naar aanleiding van negatieve berichtgeving, een motie aangenomen⁵² waarin de gemeente wordt verzocht om in het tweede en derde kwartaal van dat jaar 'warme', narratieve data te verzamelen van ervaringen van gezinnen met betrekking tot jeugdzorg om te leren wat werkt en waar het knelt. Voor zover bekend is deze warme data vooralsnog niet teruggekoppeld aan de raad.

Daarmee heeft de raad met name zicht gehad op budget(overschrijdingen) en minder op kwalitatieve informatie over de effectiviteit van beleid, de samenwerking en de ervaringen van gezinnen. Pas later in het proces, toen conflicten ontstonden over regionale samenwerking en juridische procedures, kwamen er meer vragen vanuit de raad over deze zaken.

⁵¹ [Document Lelystad - PA M 24.327 PVV Knoppenplan Jeugdzorg - iBabs Publieksporaal](#)

⁵² [Document Lelystad - PA MV NLL De inwoner aan zet warme data voor beter beleid - iBabs Publieksporaal](#)

/ 4 Organisatie en samenwerking

4.1 Beoogde situatie

Partijen werken samen vanuit individuele rollen en verantwoordelijkheden binnen het stelsel

In het Radar rapport⁵³ wordt uitvoerig beschreven hoe het jeugdstelsel vanuit de wettelijke verplichtingen ingericht zou moeten zijn en welke kaders en rollen partijen daarin zouden moeten hebben. Dit vormt de 'startfoto': het beeld van hoe het stelsel juridisch en beleidsmatig is bedoeld. Hieronder volgt een korte samenvatting.

Het jeugdstelsel in Lelystad bestaat uit meerdere lagen met elk een eigen rol in de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen. Deze inrichting volgt uit wettelijke taken en bevoegdheden, aangevuld met regionale en lokale afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en mandaten. Op hoofdlijnen betreft dit de volgende lagen:

- ▶ In het **voorveld** bieden partijen zoals Lisa Lelystad, welzijnsorganisaties, jongerenwerk, vrijwilligersorganisaties en het onderwijs laagdrempelige informatie, advies, preventie en lichte ondersteuning. Deze partijen hebben geen formeel toekenningsmandaat voor jeugdhulp, maar kunnen wel signaleren, ondersteunen, verwijzen en gezinnen helpen om passende ondersteuning te vinden.
- ▶ De formele **toegang** tot specialistische jeugdhulp loopt via Jeugd Lelystad (JEL) en via wettelijke verwijzers, zoals huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters en gecertificeerde instellingen. De specifieke rol voor JEL is om aanvragen te beoordelen, triage uit te voeren, regie te organiseren en beschikkingen op te stellen binnen de gemeentelijke kaders.
- ▶ **Jeugdhulpaanbieders** voeren de hulp vervolgens uit op basis van een bevoegde verwijzing, beschikking en volgens contractuele afspraken.
- ▶ Daarnaast kent het stelsel een **gedwongen kader**, waarin Veilig Thuis Flevoland, gecertificeerde instellingen, de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter wettelijke taken en bevoegdheden hebben bij situaties waarin veiligheid, bescherming of jeugdreclassering aan de orde is.
- ▶ **Overkoepelend** is de gemeente Lelystad verantwoordelijk voor de lokale inrichting van het stelsel, beleidsontwikkeling, financiering, contractering, monitoring en verantwoording. Voor een deel van de specialistische en regionale voorzieningen werkt Lelystad samen binnen de regionale centrumregeling, waarbij de regionale inkoop en uitvoering bij gemeente Almere belegd is.

De gemeente noemt samenwerking in de keten in beleidsstukken als onderdeel van een integrale aanpak

In haar beleidsstukken beschrijft de gemeente samenwerking als randvoorwaarde om de beweging naar minder, lichtere en meer passende jeugdhulp mogelijk te maken:

- ▶ In de **Aanpak Sociaal Domein** schetst de gemeente Lelystad een visie op samenwerking in de keten die uitgaat van gezamenlijke verantwoordelijkheid en integrale aanpak met de gemeente als regisseur en een sterke, onafhankelijke toegang als centrale schakel.⁵⁴

⁵³ Radar Advies (2026). Samenwerking Jeugdketen Gemeente Lelystad.

⁵⁴ Gemeente Lelystad (2020). Aanpak Sociaal Domein: Inclusief Aanpak Jeugdzorg 2021 en verder. [Link](#).

- ▶ In het **Knoppenplan** benadrukt de gemeente dat samenwerking essentieel is om de beoogde veranderingen te realiseren. Daarnaast wordt samenwerking met partners centraal gesteld: de gemeente sluit aan bij inwoners en hun perspectief, gaat in gesprek met partners en maakt duidelijke afspraken over wat wel en niet gewenst is in het jeugdstelsel. Ook met het onderwijs wordt nadrukkelijk samengewerkt om te komen tot minder jeugdhulp. Daarbij benadrukt de gemeente dat een heldere afbakening van verantwoordelijkheden belangrijk is.⁵⁵
- ▶ In het **Uitvoeringsprogramma** wordt samenwerking verder uitgewerkt in acties rond een gedeeld referentiekader, participatie van inwoners en maatschappelijke partners, netwerksamenwerking rond gezinnen, afspraken over 1 gezin, 1 plan, 1 contactpersoon, afstemming met huisartsen en onderwijs, en gesprekken met aanbieders en verwijzers over passende hulp, effectiviteit en verlengingen.⁵⁶

4.2 Werkelijke situatie

Alle ketenpartners wijzen op het belang van effectieve samenwerking

Vanuit de stakeholders wordt duidelijk benoemd dat samenwerking een belangrijk middel is om effectieve hulpverlening te bereiken. Effectieve samenwerking wordt als volgt geoperationaliseerd door gesprekspartners:

- ▶ Grondhouding
 - ▶ Samenwerking moet gebaseerd zijn op vertrouwen als grondhouding
 - ▶ Samenwerking moet berusten op het serieus nemen van elkaars professionele oordeel.
 - ▶ Samenwerken moet berusten op het durven en kunnen leren van fouten, zodat een lerende aanpak ontstaat
- ▶ Organisatie
 - ▶ Samenwerking moet vanuit een duidelijke rolverdeling plaatsvinden
 - ▶ Samenwerking moet vanuit een gedeelde visie plaatsvinden. Stakeholders moeten betrokken worden bij de totstandkoming van de visie en daaruit volgende beleid
 - ▶ Samenwerking vereist voldoende informatie voor alle partijen
 - ▶ Samenwerking moet aangestuurd worden via een duidelijke procesregisseur. Vanuit stakeholders wordt de gemeente als logische procesregisseur benoemd. In deze aansturing moet continuïteit en stabiliteit zitten
 - ▶ Samenwerking moet vanuit korte lijnen tussen alle partijen georganiseerd worden

De gemeente ontwikkelde over tijd een andere visie op ketensamenwerking

Uit interviews met een deel van de beleidsmedewerkers van de gemeente komt een andere visie op samenwerking naar voren.⁵⁷ Zij benadrukken dat iedere partij vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid moet handelen. Verschil van inzicht hoeft daarbij niet altijd te worden opgelost; partijen kunnen volgens hen ook constateren dat zij het niet eens worden. Dit komt overeen met correspondentie die we hebben ingezien tussen de oud directeur-bestuurder JEL en de gemeente over ketensamenwerking:

⁵⁵ Gemeente Lelystad (2024). Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad. [Link](#).

⁵⁶ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

⁵⁷ Niet alle betrokkenen vanuit de gemeente deelden deze opvatting in dezelfde mate, en bovendien gold dit beeld niet voor de gehele periode. Het is gedurende de jaren versterkt.

“Binnen een keten voeren diverse gespecialiseerde organisaties, elk onafhankelijk van elkaar, een deelproces uit. Door al deze deelprocessen achter elkaar uit te voeren en samen te werken, wordt een organisatie overstijgend product of dienst gerealiseerd.”

Ook de commissie van deskundigen schrijft hierover in haar rapport:⁵⁸

“[...] [de gemeente Lelystad] is van mening dat verandering vanuit de gemeente moet komen en bestaande partijen te veel deel zijn van een niet werkend systeem. Zij ziet hen meer als uitvoerende partners die een taak op basis van een contract hebben uit te voeren. Eventuele rechtszaken die voortkomen uit een verschil van inzicht zien zij als iets wat deel uit kan maken van een volwassen zakelijke verhouding.”

Deze visie op samenwerking komt niet overeen met hoe de gemeente samenwerking beschreef in de Aanpak Sociaal Domein, het Knoppenplan en het Uitvoeringsprogramma. Volgens gesprekspartners is deze visie over de tijd veranderd: in de eerste jaren van de aanpak sociaal domein (2020-2023) was er meer sprake van contact en samenwerking dan in latere jaren. Toen conflicten ontstonden rondom (de manier waarop) de gemeente stuurde op kostenbeheersing, lijkt polarisatie te zijn opgetreden: partners namen een sterkere positie in en waren minder geneigd elkaar tegemoet te komen. Dit veranderde ook de visie op (de noodzaak van) samenwerking, met name in de bestuurlijke top en een deel van het ambtelijk apparaat. Deze verandering in visie lijkt daarmee geleidelijk te zijn ontstaan en is niet expliciet gecommuniceerd naar ketenpartners of naar de Raad.

Op aspecten werd er constructief samengewerkt tussen gemeente en ketenpartners

In lijn met de Aanpak Sociaal Domein en het Knoppenplan werd geïnvesteerd in het voorveld en de samenwerking tussen onderwijs en jeugd(hulp). Dat leidde tot breder en meer geïntegreerd voorveld aanbod, het inzetten van JPH'ers bij huisartsen en het inzetten van jeugdpreventiewerkers op scholen. Daarnaast werden door de gemeente en ketenpartners meerdere pilots ingericht om knelpunten in de praktijk te adresseren: zo werd een pilot executieve functies en vaardigheden opgezet door schoolbesturen, aanbieders en gemeente samen. Een ander voorbeeld is een pilot voor vakantie- en buitenschoolse opvang voor lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapte, of langdurig zieke leerlingen of kinderen met psychische stoornissen of gedragsproblemen door de gemeente en kinderopvangorganisaties. Dit laat zien dat op punten de gemeente en ketenpartners gezamenlijk investeerden in het zoeken naar en realiseren van oplossingen om de ondersteuning voor jeugdigen te verbeteren.

Er waren veel conflicten in de jeugdketen, met name tussen ketenpartners en gemeente

De samenwerking in Lelystad is de afgelopen jaren in toenemende mate gekenmerkt door conflict. Hierbij was sprake van een geleidelijke verharding van de verhoudingen en toenemende polarisatie, vooral tussen 2023 en begin 2026. De conflicten bestonden vooral tussen de gemeente en JEL aan de ene kant en wisselende ketenpartners aan de andere kant. Hieronder lichten we een deel van de conflicten toe:

- ▶ **Tussen JGZ en gemeente.** In 2025 ontstond een conflict tussen JGZ en de gemeente Lelystad nadat JGZ knelpunten signaleerde rond de toename van complexe casuïstiek in het voorveld en capaciteitsproblemen bij de jeugdartsen doordat zij vaak als verwijzer ingezet werden.

⁵⁸ Commissie van Deskundigen (2025). Rapport.

Gesprekken met de gemeente leidden niet tot een oplossing voor de JGZ, waarna deze aangaf strikter hun werkzaamheden af te bakenen. Dit leidde tot een hoogoplopend conflict tussen de bestuurlijke top van de gemeente en JGZ. Naar ons weten bleef het gemeentelijk beleid voorsnog ongewijzigd. Wel werd naar aanleiding hiervan een werkgroep met verwijzers gevormd, met als doel om tot samenwerkingsafspraken te komen.

- ▶ **Tussen onderwijs en gemeente.** In 2023 agendeerde een samenwerkingsverband passend onderwijs signalen bij de gemeente over stagnaties in casuïstiek bij JEL en VT. Ook vanuit leerplicht kwamen er veel signalen. De gemeente is hierover in gesprek gegaan met deze partijen en concludeerde dat deze partners de opdracht van JEL niet goed kenden en dat ze hun rol rondom passend onderwijs beter konden invullen.
- ▶ **Tussen medisch verwijzers en gemeente.** Medisch verwijzers ervoeren knelpunten in de regels rondom 'eerste verwijzer' en vonden het onterecht dat er nieuwe verwijsbrieven nodig waren als deze waren verlopen terwijl cliënten nog op een wachtlijsten stonden. Ook ontstond wrevel omdat hun professioneel oordeel en eerdere onderzoeksrapportages onvoldoende meegenomen werd in de onderzoeken van JEL. Verwijzers gaven aan dat de regels niet in samenspraak tot stand waren gekomen en dat er geen samenwerkingsafspraken onder lagen, terwijl deze wel vereist zijn cf. de Jeugdwet artikel 7.2 vierde lid. Signalen die in het verwijzersoverleg werden ingebracht werden volgens gesprekspartners niet opgepakt.
- ▶ **Tussen aanbieders en gemeente.** Uit onvrede over de samenwerking met JEL en de gemeente en de nieuwe contractvoorwaarden van de inkoop 2026 zijn een aantal grote en gewortelde aanbieders vertrokken uit Lelystad. Eerder speelde onder andere een conflict in 2025 tussen GGZ Centraal (Fornhese) en de gemeente Lelystad over het aanleveren van verwijsbrieven bij JEL. Uiteindelijk heeft GGZ Centraal een kort geding aangespannen. Nadat de rechter partijen opriep om in gesprek te gaan, heeft dit geleid tot samenwerkingsafspraken.
- ▶ **Tussen GI's en gemeente.** Een conflict tussen de drie GI's en de gemeente over het inhoudelijk toetsen van bepalingen resulteerde medio 2025 in een kort geding. Door een gebrek aan capaciteit binnen de gemeentelijke afdeling die de 'maatwerk'-bepalingen van GI's afhandelde, in combinatie met een strikte toets van JEL die regelmatig niet in lijn was met het oordeel van de gemeentelijke afdeling, werden bepalingen afgewezen en ontstonden lange wachtlijsten in het afhandelen van bepalingen. Dit kort geding leidde niet tot een uitspraak, maar tot nieuwe samenwerkingsafspraken waarin de gemeente de bepalingen afhandelden in plaats van JEL. Nadat de afhandeling van deze bepalingen opnieuw bij JEL was belegd, liepen de achterstanden verder op. Daarop werd door de portefeuillehouder en de toenmalige directeur-bestuurder een taskforce ingericht om deze terug te dringen. Toen onenigheid over de beoordeling van bepalingen en achterstanden verder toenamen, haalde de gemeentesecretaris het werkproces eind februari 2026 weer volledig terug naar de gemeente. De achterstanden werden vervolgens binnen enkele maanden weggewerkt. Dit herstel gaf de GI's voldoende vertrouwen om het eerder aangekondigde nieuwe kort geding definitief in te trekken.
- ▶ **Tussen Veilig Thuis en gemeente.** VT heeft in 2024 een brandbrief naar de Regio gestuurd over de samenwerking in Lelystad. Punten van conflict waren onder andere de manier waarop JEL meldingen van VT oppakte, de kwaliteit van de VT-rapportages en het feit dat JEL geen hulp inzette naar aanleiding van crisioverleggen (zie Spoor 1). Naar aanleiding van signalen van JEL over de kwaliteit van de rapportages van Veilig Thuis en het gebrek aan inzicht over de stijgende kosten en daarmee gepaarde stijgende subsidie vanuit de gemeente naar VT zijn er vanuit de Gemeente Lelystad zijn gesprekken met VT gevoerd over het korten op hun budget en het weghalen van taken bij VT. Uiteindelijk is de opdracht en subsidie aan Veilig Thuis beperkt bijgesteld naar aanleiding van deze gesprekken.
- ▶ **Tussen regio en gemeente.** Tussen Sociaal Domein Flevoland en de Gemeente Lelystad waren meerdere conflicten die gingen over het naleven van regionale afspraken. Het betrof afspraken

over het voeren van procesregie door de lokale toegang of de samenwerking tussen Veilig Thuis en de lokale toegang. Lelystad vond de afspraken eenzijdig opgelegd vanuit Almere en concludeerde op basis van juridisch advies dat zij niet gebonden waren aan deze afspraken.

- **Binnen de gemeente.** Binnen de gemeente ontstonden verschillende kampen rondom de samenwerking in de jeugdketen en de manier waarop JEL invulling gaf aan de opdracht. Een deel van ambtelijke organisatie (met name een deel van de beleidsmedewerkers) stond achter de bestuurlijke lijn van een strakke toepassing van het knoppenplan en droeg dit uit. Een ander deel van de ambtelijke organisatie, met name vanuit de uitvoering, zagen de gevolgen van deze strakke lijn in gezinnen en ervoeren dat zij deze niet op constructieve wijze konden overleggen met JEL en binnen de eigen organisatie. Hierdoor ontstonden conflicten binnen de gemeente, die gaandeweg verder polariseerden. Dat zorgde voor interne spanningen en vertrouwenskwesaties.

We constateren dat de samenwerkingsproblemen in de jeugdketen er vooral een tussen de gemeentelijke toegang (en daarmee de Gemeente Lelystad) en andere ketenpartners. Dat wil niet zeggen dat tussen andere ketenpartners er nooit knelpunten in de samenwerking zijn geweest, maar wel dat deze minder urgent of groot waren dan die tussen Lelystad en ketenpartners. Deels komt dit doordat de gemeente in een aantal overleggen vooral vastgehouden heeft aan de ingezette lijn, waardoor er niet tegemoet werd gekomen aan zorgen van ketenpartners en conflicten zijn geëscaleerd. In andere overleggen is door de gemeente gepoogd tot oplossingen te komen, maar deze waren niet naar wens van ketenpartners. Ook zijn soms daadwerkelijk zaken aangepakt naar tevredenheid van ketenpartners, maar de overige negatieve ervaringen (of beeldvorming) overschaduwden deze positieve ervaringen.

In 2023 heeft de gemeente de signalen over samenwerkingsproblemen onderzocht

In 2023 gaf Wethouder Broekema aan dat de gemeente een traject “Verbetering samenwerking Jeugdketen” ging lopen om te komen tot een verbetering in de samenwerking. Hiervoor is in 2023 een extern onderzoek uitgezet, dat zoals in hoofdstuk 1.3 beschreven niet is gepubliceerd. Ook is er een interne verkenning uitgevoerd binnen de ambtelijke organisatie naar de knelpunten in de jeugdketen. Uit deze onderzoeken kwamen verschillende inhoudelijke knelpunten naar voren. Deze liepen in aard en ernst sterk uiteen, van onduidelijkheid over cliëntondersteuning tot het aansturen op jeugdbeschermingsmaatregelen om de gemeentelijke toegang bij JEL te omzeilen. In het ambtelijke onderzoek werden deze overkoepelend geduid als een samenwerkingsprobleem dat mede veroorzaakt werd door personele wisselingen bij de gemeente.

De knelpunten die uit de onderzoeken kwamen werden vooral procesmatig aangepakt

Naar aanleiding van de geïdentificeerde knelpunten werden een-op-een gesprekken gevoerd tussen de bestuurlijke en ambtelijke top van Lelystad en ketenpartners Samen Veilig, RvdK, VT en Lisa Lelystad.⁵⁹ Mede naar aanleiding daarvan werd er een procesvoorstel met twee sporen gedaan:

1. Enerzijds is het nodig, dat er vanuit een zelfde vertrekpunt gewerkt wordt. Het inzicht in hetzelfde referentiekader is hierbij bepalend. In onze ogen is samenwerking dat ieder vanuit zijn eigen rol zijn taak oppakt en overdraagt waar een andere organisatie aan zet is. Een belangrijk onderdeel hierbij is duidelijkheid in ieders rol, taak en verantwoordelijkheden.
2. Daarnaast is het nodig om de ervaren knelpunten aan te pakken.

⁵⁹ Gemeente Lelystad (2025). Tijdlijn traject samenwerking verbetering jeugdketen voor commissie 7 juli 2025. [Link](#).

De knelpunten werden door de bestuurlijke en ambtelijke top dus geïnterpreteerd als het ontbreken van helderheid over eenieters taak en verantwoordelijkheid, met name in overgangen tussen ketenpartners en de gemeentelijke toegang. Er werd geïnvesteerd in het opstellen van procesplaten om de rolverdeling tussen ketenpartners en JEL te verduidelijken. Daarmee werden veel van de inhoudelijke knelpunten echter niet aangepakt. De inhoudelijke opdracht aan JEL en discrepanties tussen hoe ketenpartners invulling gaven aan hun opdracht bleven daarmee bestaan. Het verduidelijken van processen alleen heeft onvoldoende bijgedragen aan het oplossen van knelpunten, waarna conflicten tussen gemeente en ketenpartners verder escaleerden.

Ketenpartners geven aan dat spanning met gemeente onderlinge samenwerking versterkte

Ketenpartners gaven aan dat zij elkaar beter zijn gaan vinden doordat de samenwerking met de Gemeente Lelystad onder druk stond. Wanneer afstemming met JEL of de gemeente niet goed tot stand kwam, zochten andere partijen elkaar vaker rechtstreeks op. Dit vroeg enerzijds extra inzet (tijd, energie, middelen) om buiten de 'formele' lijnen tot op lossingen te komen, maar zorgde anderzijds voor een versterkte samenwerking tussen hen.

De samenwerkingsproblemen hebben invloed gehad op de levens van gezinnen in Lelystad

De conflicten tussen ketenpartners en gemeente hebben veel tijd en energie gekost bij vrijwel alle ketenpartners. Deze tijd is niet naar het primair proces gegaan. Daarnaast is er in Spoor 1 naar voren gekomen dat de werkwijze van JEL op een paar punten problemen kende, wat waarschijnlijk een negatief effect heeft gehad op gezinnen. Deze punten zijn de afgelopen jaren niet aangepakt. Omdat andere organisaties in de jeugdketen niet geëvalueerd zijn, kunnen we niet vaststellen wat de invloed van de andere organisaties is geweest op de levens van gezinnen.

4.3 Verklaringen

Reeds aanwezig wantrouwen tussen partijen versterkte het proces van polarisatie over tijd

Vanuit gesprekken met de gemeente komt naar voren dat het wantrouwen jegens partijen in de jeugdketen diepgeworteld is en zijn ontstaan kent ver voor de conflicten van de afgelopen jaren. Ten tijde van het JGT (voor JEL) liepen de kosten op. Het vermoeden bij de gemeente was dat het financiële belang van de aanbieders die onderdeel waren van het JGT daarin meespeelde. Signalen vanuit ketenpartners werden vanuit dat frame geduid. Het beeld was dat ketenpartners alleen vanuit hun eigen belang knelpunten aandroegen.

Naarmate de tijd vorderde, duiden de verschillende 'kampen' binnen de ambtelijke organisatie en ketenpartners de gebeurtenissen steeds meer vanuit hun eigen positie. Signalen die pasten bij het eigen beeld kregen meer gewicht; signalen die dat beeld ter discussie stelden, werden minder snel benut voor gezamenlijke reflectie (*confirmation bias*). Deze dynamiek maakte het moeilijker om kritiek van beide kanten inhoudelijk te onderzoeken en om tot oplossingen te komen. Daardoor konden de conflicten en de negatieve effecten ervan op professionals en jeugdigen voortduren.

Beperkt contact tussen toegang en ketenpartners versterkte wij-zij denken

Uit de gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang en ketenpartners beperkt tot stand kwam, zowel op uitvoerend als op directieniveau. Betrokkenen geven aan dat JEL vaak niet aansloot bij bestaande overleggen, moeilijk bereikbaar was en dat het lastig was om casuïstiek of bredere knelpunten gezamenlijk te bespreken. Dit wordt bevestigd in gespreksverslagen van bestuurlijk overleggen die AEF heeft ingezien:

Bestuurlijk overleg 2023: “[voorveldpartij] wilt graag met Jeugd Lelystad casuïstiekoverleg hebben. I.v.m. privacy kunnen casussen niet zomaar besproken worden. Ook de Wams gaat dit niet regelen. Daarnaast is volgens Jeugd Lelystad casuïstiekoverleg ook niet nodig.”

Bestuurlijk overleg 2024: “Jeugd Lelystad dient onafhankelijk van de zorgaanbieders te functioneren. De afspraak is daarom dat Jeugd Lelystad niet met zorgaanbieders in gesprek gaat.”

Doordat JEL beperkt aansloot bij (casuïstiek)overleggen met ketenpartners, ontstond afstand tussen de toegang en ketenpartners. Op uitvoerend niveau was er geen platform om elkaars perspectief te begrijpen en het eigen perspectief daardoor te laten verrijken. Door deze afstand is er meer ruimte voor wij-zijdenken en vijandbeelden.

Ook binnen de gemeente, zoals afdelingen rondom uitvoering Jeugd (bijv. leerplicht) en contractmanagement gold dat ze zeer beperkt direct contact konden opnemen met JEL. In een bestuurlijk overleg van 5 juni 2024 lezen we dit ook terug:

Er worden door medewerkers van de gemeente Lelystad veel vragen gesteld aan de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad. Ook wordt er geprobeerd om ‘opdrachten’ te geven aan de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad. Dit is niet gepast en het gebeurt ook vaak op een ongepaste manier. [...] Vragen aan Jeugd Lelystad gaan via de lijn bij de gemeente. En komen via de accounthouder, directeur sociaal domein of de wethouder bij de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad terecht. Er kan geen plotsklapse claim gelegd worden op de tijd vanuit andere medewerker van de gemeente Lelystad op de directeur-bestuurder Jeugd Lelystad of andere medewerkers van Jeugd Lelystad. Ook worden er geen opdrachten uitgedeeld. De wethouder spreekt uit dat dit stopt.

Dit had niet alleen tot gevolg dat vervreemding en conflict toenamen maar ook dat de verschillende gemeentelijke kokers geen gedeeld handelingskader hadden. Daardoor werd er niet integraal gewerkt voor gezinnen en werd er niet op consistente wijze invulling gegeven aan de beleidskaders.

Gemeente voerde beperkt regie op het functioneren van de jeugdketen als geheel

Vanuit de gemeente zijn partijen op verschillende momenten geraadpleegd om signalen over de samenwerking te delen en is op een aantal aspecten gepoogd om tot een oplossing te komen. Echter, dit gebeurde vaak incidenteel als er een urgente kwestie op tafel lag. Het structureel hebben van overzicht over het functioneren van de jeugdketen als geheel, het zorgen voor een gedeelde opdracht en/of referentiekader bij partijen en het oplossen van kwesties die partijoverstijgend waren, is beperkt van de grond gekomen. Daarmee stuurde de gemeente Lelystad beperkt op de jeugdketen als geheel:

- ▶ Het **voorveld** kende tot vorig jaar een overleg waarin tussen partners binnen het voorveld activiteiten en knelpunten werden besproken, maar waarbij de gemeente tot dan toe afwezig was. Wel had de gemeente in 2020, rondom de implementatie van de Aanpak Sociaal Domein, een aantal overleggen met partners uit het voorveld. Het is onbekend in welke frequentie en tot wanneer die gesprekken hebben plaatsvonden. Daarmee gaf de gemeente de laatste jaren beperkt sturing op de inhoudelijke koers en knelpunten die in de jeugdketen naar voren kwamen.
- ▶ De **verwijzers** kenden tot voor kort ook geen overleg, waardoor er niet werd uitgewisseld over de verschillende werkwijzen van verwijzers in hoe bijvoorbeeld ‘knoppen’ als normaliseren werden

toegepast. Ook zijn er geen afspraken gemaakt tussen verwijzers, iets wat wel verplicht is in lijn met artikel 2.7 lid 4 Jeugdwet. Een werkgroep met verwijzers werkt momenteel aan het opstellen van deze afspraken.

- ▶ Op **JEL** zelf was er wel reguliere sturing ingericht door maandelijkse bestuurlijk overleggen waar KPI's en knelpunten werden besproken. Echter, de koers en opdracht naar JEL vanuit het college bleef grotendeels ongewijzigd, ook toen dit tot problemen leidde in de samenwerking met ketenpartners.
- ▶ Met **aanbieders** werden kwartaalgesprekken gevoerd vanuit contractmanagement, maar hierbij werd beperkt gestuurd op de gewenste koers in de jeugdketen (zie ook hoofdstuk 5). Signalen die uit de kwartaalgesprekken naar voren kwamen over de samenwerking werden beperkt opgevolgd.
- ▶ Met het **gedwongen kader** werden regelmatig gesprekken gevoerd over knelpunten, maar dit kon verdere escalatie van conflicten niet voorkomen. Specifiek Veilig Thuis werd wel aangesproken op de invulling van hun taak en de budgettaire consequenties daarvan (zie hierboven).

De ambtelijke organisatie kende veel verloop en onderbezetting

Binnen de gemeente waren er veel personele wisselingen. Hierdoor ging opgedane kennis verloren, raakten teams onderbezet en daalde de productiviteit van de teams als geheel. In de praktijk kwam de gemeente daardoor vaak in een reactieve positie terecht. Voor het analyseren van patronen en het structureel verbeteren van samenwerking was minder ruimte. Een deel van het verloop hield verband met de spanningen binnen de gemeentelijke organisatie over de sturing op de gemeentelijke toegang en ketenpartners. Dit verminderde zowel continuïteit in kennis als de mate van tegengeluid binnen de ambtelijke organisatie en versterkte de invloed van de kleine groep bepalende spelers. Dit kan tot een vicieuze cirkel hebben geleid.

De bestuurders hielden strikt vast aan de gekozen lijn

Vanuit gesprekspartners kwam het beeld naar voren dat vanuit het college sterk werd vastgehouden aan een zo strikt mogelijke toepassing van het Knoppenplan. Ook toen die strikte toepassing tot conflicten leidde in de jeugdketen, werd dit uitgangspunt niet bijgesteld. Interne tegenspraak leidde niet tot een andere lijn. Zo werden adviezen van de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld rondom het controleren van verwijsbrieven, niet opgevolgd door het college. Daarmee bleef de beleidsopdracht aan de ambtelijke organisatie en Jeugd Lelystad (JEL) ongewijzigd.

Dit werd versterkt door het feit dat de sturing op JEL belegd was bij een klein aantal personen. Formeel was de governance helder: JEL was een BV en de sturing verliep via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Met de gemeente als enig aandeelhouder was het college de opdrachtgever die stuurde op JEL. De gebruikelijke situatie bij gemeentelijke BV's is dat het college zowel in de rol van aandeelhouder als in de rol van opdrachtgever ambtelijk ondersteund wordt, en dat ambtenaren ook een rol hebben in de sturing. In Lelystad werd de sturing op JEL geconcentreerd bij een kleine groep. Vanuit de opdrachtgeverrol werd de sturing belegd bij de portefeuillehouder en de wethouder financiën (minder intensief betrokken). Op beleidsniveau konden alleen de voormalig directeur sociaal domein en één accountmanager vanuit de gemeente schakelen met JEL. Toen de directeur sociaal domein vertrok, verliep al het contact tussen de ambtelijke organisatie en JEL via de accountmanager. Daarmee was de sturing op JEL steeds meer geconcentreerd bij een kleine groep. Hierdoor was er weinig ambtelijke bijsturing toen de strikte interpretatie van het Knoppenplan tot samenwerkingsproblemen leidde.

In een ongelijk speelveld is een te directieve samenwerkingsstijl niet effectief

De gemeente heeft in het jeugdveld een bijzondere rol en positie. Als opdrachtgever van partijen, financier van jeugdhulp, regisseur van het jeugdveld en lokaal stelselverantwoordelijke komen hier veel rollen en verantwoordelijkheden samen. Tegelijkertijd hebben partijen in het jeugdveld een autonome positie. Omdat de gemeente niet direct opdrachtgever is (zoals bij het onderwijs of de huisartsen), omdat ze gecontracteerd zijn door de regio (zoals Veilig Thuis of regionaal werkende aanbieders), of omdat er wettelijke bevoegdheden en beroepsstandaarden gelden die soms op gespannen voet staan met al te streng gemeentelijk beleid (zoals bij GI's en aanbieders). Daarmee heeft de gemeente verantwoordelijkheid, maar niet altijd direct invloed. Daarmee werkt een directieve en op afbakening gerichte samenwerkingsstijl niet, maar is deze wel toegepast. Ambtelijk werd soms geprobeerd om constructieve lijnen te houden en partijen te betrekken, maar dit gebeurde niet structureel of op een manier waarop partijen zich voldoende serieus genomen voelden.

De raad riep op tot samenwerking en het goede gesprek maar stuurde daar beperkt op

In 2023, toen bij de gemeente en ketenpartners bekend was dat er knelpunten waren in de samenwerking en het onderzoek naar de samenwerking in de jeugdketen liep, kan er uit openbare stukken niet worden opgemaakt of er vragen zijn gesteld over de bredere samenwerkingsproblemen in de jeugdketen. Daarmee lijkt het dat de raad in dat jaar nog beperkt heeft gevraagd naar of gestuurd op samenwerking.

In 2024 werd, naar aanleiding van het Knoppenplan, door de Raad op ten minste twee manieren benadrukt dat samenwerking essentieel was voor een goede implementatie van het Knoppenplan:

- ▶ **Amendement goed gesprek.** Met dit aangenomen amendement⁶⁰ werden de knoppen uit het Knoppenplan voor het beperken van specialistische jeugdhulp aangevuld met de notie dat voor de precieze invulling daarvan het goede gesprek tussen ketenpartners en de gemeente noodzakelijk was, zie ook 3.3.
- ▶ **Motie Het Gezin Centraal en Samenwerking in de Jeugdzorg.** Op 15 oktober 2024 riep de gemeenteraad het college n.a.v. het Knoppenplan op om:⁶¹

- Te waarborgen dat het gezin centraal staat in de jeugdzorg, waarbij hun hulpvraag leidend is;
- Samenwerking tussen jeugdzorgorganisaties en maatschappelijke partners te bevorderen om zo de meest effectieve hulp te bieden;
- De raad halfjaarlijks te informeren over de voortgang van deze aanpak met de behaalde resultaten voor gezinnen en jeugdigen.

Voor zover wij hebben kunnen achterhalen op basis van openbare stukken is hier niet actief op gestuurd. Wel zijn in februari 2025 vragen gesteld over de regionale samenwerking. Daarbij stuurde de raad sterk op lokale regie en kostenbeheersing:

- ▶ Een motie om opnieuw om tafel te gaan en tot samenwerkingsafspraken te komen, omdat volgens de indieners goede samenwerking in de regio en met jeugdhulpaanbieders gezinnen en jeugdigen in Lelystad meer kansen geeft op adequate hulp; werd verworpen⁶²

⁶⁰ [A 24.327 PvdA Het goede gesprek Lelystad - iBabs Publieksportaal](#)

⁶¹

Document Lelystad - M 24.327 PVV Knoppenplan jeugdzorg_aangepast - iBabs Publieksportaal

⁶² [Document Lelystad - PA M 25.058 PvdA Samen om tafel - iBabs Publieksportaal](#)

- ▶ In plaats daarvan werd een motie aangenomen⁶³ waarin de gemeente werd opgeroepen niet akkoord te gaan met de verplichte regionale samenwerking zonder waarborgen voor lokale regie en kostenbeheersing.

Ook volgden vragen over verstoorde samenwerking tussen JEL en ketenpartners in maart en april 2025 naar aanleiding van de problemen in de regionale samenwerking en een werkbezoek bij Veilig Thuis⁶⁴. Na berichtgeving in de media over het aangekondigde kort geding van GI's volgden wederom raadsvragen over de samenwerkingsproblemen⁶⁵. Na het uitlekken van het afgekeurde rapport uit 2023 leek dit een groter punt op de agenda geworden te zijn. Hierbij valt op dat de Gemeenteraad vooral stuurde op concrete incidenten en minder op signalen uit het veld vóór 2025.

⁶³ <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/40dd9cd0-5116-48aa-97ea-defc80bf9b70?>

⁶⁴ [Document Lelystad - Antwoorden TV 25.110 GL Regionale samenwerking jeugdzorg - iBabs Publieksporaal](#)

⁶⁵ [Document Lelystad - Antwoorden TV 25.110 D66 AV Regionale samenwerking jeugdzorg. Onrust media en aangekondigde rechtszaak - iBabs Publieksporaal](#)

/ 5 Inkoop en contractmanagement

5.1 Beoogde situatie

Uit stukken vallen een aantal doelen voor inkoop en contractmanagement te destilleren

Er is door de gemeente Lelystad geen centrale visie op inkoop en contractmanagement opgesteld. Wel wordt een aantal doelen voor inkoop en contractmanagement in verschillende beleids- en uitvoeringsdocumenten beschreven. Deze doelen hebben we hieronder samengebracht.

Inkoop

Aanpak Sociaal Domein 2020

In de Aanpak Sociaal Domein 2020 verbindt de gemeente Lelystad de inkoop van jeugdhulp aan de beweging naar minder specialistische jeugdhulp en meer sturing op resultaat. Dat wil zij als volgt bereiken:

- ▶ Minder specialistische jeugdhulp door instellen van budgetplafonds en daardoor de transformatieprikkel bij de aanbieders te beleggen;
- ▶ Meer sturen op resultaat;
- ▶ Met minder aanbieders contracten aangaan en daardoor beter kunnen sturen;
- ▶ Combinatie van taakgerichte en inspanningsgerichte bekostiging, die het mogelijk maakt om meer te sturen op resultaten bij de cliënt;
- ▶ Aansluiting bij de landelijke outcome-indicatoren uitval, clienttevredenheid en doelrealisatie;
- ▶ Meer controle, onder andere door het toetsen van de prestatielevering bij ouders.⁶⁶

Deze doelen zijn input geweest voor inkoopronde 2021 en voor het contractmanagement tussen 2021 en medio 2026.

Uitvoeringsprogramma 2025

In het Uitvoeringsprogramma wordt inkoop als instrument genoemd om sturing te versterken. Specifiek worden een aantal doelen benoemd voor de inkoopronde van medio 2026:

- ▶ Afspraken met aanbieders over doelen, behandelduur en verlengingen, om te kunnen sturen op kortere trajecten en het beperken van verlengingen.⁶⁷
- ▶ Afspraken met SGGZ en BGGZ aanbieders over de gewenste verschuiving van specialistische GGZ naar lichtere vormen van hulp, door aanbieders mede verantwoordelijk te maken voor deze transformatie.⁶⁸
- ▶ Nieuwe contracten met jeugdhulpaanbieders zo inrichten dat zij de ambities rond schoolaanwezigheid ondersteunen
- ▶ Voor regionaal ingekochte jeugdhulp zegt de gemeente aan te sluiten bij regionale doelstellingen: minder kinderen in verblijf, kortere doorlooptijden bij behandeld wonen en een verschuiving naar gezinsgerichte ondersteuning.⁶⁹

⁶⁶ Gemeente Lelystad (2020). Aanpak Sociaal Domein: Inclusief Aanpak Jeugdzorg 2021 en verder. [Link](#).

⁶⁷ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

⁶⁸ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

⁶⁹ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

Contractmanagement

In het Uitvoeringsprogramma 2025 werkt de gemeente via meerdere knoppen uit hoe contractmanagement (CM) moet bijdragen aan inhoudelijke sturing:

- ▶ Bij de knop “Vergroten van schoolaanwezigheid” wordt CM ingezet om aanbieders van tijdelijke opvang of zorg tijdens onderwijstijd te stimuleren jeugdigen zo snel mogelijk te laten terugkeren naar onderwijs. Bij langdurige dagbehandeling of -besteding ligt de nadruk op afschaling naar passende alternatieven.
- ▶ Bij de knop “Stoppen met hetgeen niet werkt” wil de gemeente gesprekken voeren met aanbieders en verwijzers over resultaten op basis van data-inzichten over langdurig jeugdhulpgebruik op aanbieder niveau en ervaringen van gezinnen.
- ▶ Bij “Aanscherpen Nee, tenzij” wil de gemeente de processen voor verschillende verwijzroutes in beeld brengen en een lokaal ambtelijk handelingskader vastleggen voor situaties waarin twijfel bestaat over het toepassen van contractafspraken, waarbij beleid, CM en control gezamenlijk betrokken zijn.
- ▶ Bij “Sturen op het beperken van verlengingen jeugdhulp” wil de gemeente verlengingen per aanbieder en product inzichtelijk maken, deze bespreken in kwartaalgesprekken met aanbieders en toetsbare afspraken maken over het verminderen van verlengingen.⁷⁰

Deze doelen zouden geland moeten zijn in inkoop 2026 en worden geïmplementeerd door contractmanagement vanaf medio 2026 en verder.

5.2 Werkelijke situatie

Inkoop uit 2021 was grotendeels congruent met de beleidsplannen

In 2021 vond de inkoop van jeugdhulp plaats. Dit contract liep tot en met medio 2026. De raamovereenkomst voor aanbieders bevatte verschillende elementen die aansluiten bij de uitgangspunten van de Aanpak Sociaal Domein 2020:

- ▶ Het doel om met minder aanbieders te werken wordt ingevuld doordat elk perceel aanbesteed wordt aan een beperkt aantal partijen.
- ▶ De beleidslijn over bekostiging is per perceel uitgewerkt met een concrete uitvoeringsvariant, reële prijzen per product en declaratieregels.
- ▶ De overeenkomst bevat bepalingen die sturing op maatwerk mogelijk maken, zoals evaluatie voorafgaand aan het einde van de beschikking, regels over verlenging, op- en afschaling en monitoring van doorlooptijden.

De beleidslijn uit de Aanpak Sociaal Domein 2020 is op een aantal punten geconcretiseerd in de raamovereenkomst. Zij bevat bijvoorbeeld bepalingen over:⁷¹

- ▶ **Monitoring** (artikel 10, lid 3, sub h): aantal verwijzingen waarbij op- of af is geschaald naar andere producten, gemiddelde doorlooptijd van producten, wachttijd per product, verdeling indirect en direct cliëntgebonden tijd per kwartaal, verdeling van verwijzers.
- ▶ **Kwaliteit** (artikel 10, lid 5): alleen gebruik mogen maken van methodieken die onafhankelijk zijn onderzocht en effectief bevonden, o.a. opgenomen in databank effectieve sociale interventies Trimbos-instituut of vergelijkbaar. Bij afwijking hiervan is expliciete toestemming van JEL vereist.
- ▶ **Doelmatigheid** (artikel 22 en 24.3): welke producten wel en niet gecombineerd mogen worden (“stapeling”) en maximumduur en -intensiteit per product. Bij afwijking hiervan is expliciete toestemming van JEL vereist.

⁷⁰ Gemeente Lelystad (2025). Uitvoeringsprogramma Samen voor de Jeugd Lelystad 2025-2028. [Link](#).

⁷¹ Gemeente Lelystad (2021). Raamovereenkomst voor te leveren diensten inzake deelsegment 3b. [Link](#).

Niet alle beleidsdoelen uit de Aanpak Sociaal Domein komen even expliciet terug in de inkoop:⁷²

- ▶ **Outcome-indicatoren.** Van de genoemde outcome-indicatoren uitval, cliënttevredenheid en doelrealisatie is alleen cliënttevredenheid expliciet opgenomen.
- ▶ **Toetsing bij ouders.** De Aanpak Sociaal Domein benoemt meer controle door prestatielevering bij ouders te toetsen. Dit komt niet terug in de raamovereenkomst.

Het beleid, de verordening en de inkoop en contracten waren dus grotendeels congruent met elkaar, maar niet alles is geland in de contracten.

De uitvoering van contractmanagement was beperkt in lijn met geformuleerde doelen

Het beeld dat vanuit gesprekspartners naar voren komt over de uitvoering van CM is dat er vaak wel kwartaalgesprekken werden gevoerd met aanbieders en dat daar soms data werden besproken, maar dat er weinig inhoudelijke sturing plaatsvond op basis van de geformuleerde uitgangspunten. Er werd niet betekenisvol of systematisch het gesprek gevoerd over prestaties van aanbieders. In plaats daarvan werden de kwartaalgesprekken omschreven als 'koffiemomenten', waarbij niets werd vastgelegd en waar niet altijd verslagen van werden gemaakt. Daardoor ontstond beperkt feitelijk zicht op welke aanbieders leveren conform afspraak (contract), waar prestaties achterblijven en welke patronen structurele bijsturing vragen. Wanneer aanbieders niet conform afspraak leverden werden daar volgens betrokkenen weinig consequenties aan verbonden. Dit werd ook opgemerkt door JEL in een bestuurlijk overleg van 13 maart 2024:

Jeugd Lelystad loopt in casussen er tegen aan, dat CM niet doorpakt richting aanbieders. CM geeft op hun beurt aan, dat ze geen mogelijkheden zien om op te treden, omdat het niet geregeld is in de overeenkomsten en vindt dat Jeugd Lelystad op de stoel gaat zitten van CM.

Er was geen centrale plek waar signalen over aanbieders worden verzameld of gedeeld

De gemeente had geen eenduidige route voor signalen over aanbieders. Signalen kwamen verspreid binnen bij verschillende medewerkers en mailboxen. Daardoor ontstond geen totaalbeeld per aanbieder en werd niet zichtbaar of signalen op zichzelf stonden of wezen op een structureel kwaliteitsrisico. In sommige periodes werd er een spreadsheet bijgehouden over aanbieders, maar deze bevatte niet alle informatie en werd slechts tijdelijk gebruikt. Ook werden signalen over regionaal aanbod niet gedeeld met de regio.

Maatwerk was binnen de gemeente onvoldoende eenduidig belegd met problemen als gevolg

In het Knoppenplan en het Uitvoeringsprogramma 2025 staat expliciet opgenomen dat zo min mogelijk moet worden afgeweken van contractafspraken (waaronder over duur, intensiteit en stapeling van producten). Wanneer het gecontracteerde aanbod niet toereikend is, kan een verwijzer goed onderbouwd afwijken en moet maatwerk geleverd worden door een contract met een niet-gecontracteerde aanbieder te sluiten of een aanvullend contract met een bestaande aanbieder.

Het goedkeuren van een dergelijke aanvraag en het sluiten van een maatwerkovereenkomst was niet eenduidig belegd. Wie maatwerk uitvoerde wisselde regelmatig en er was intern vaak onvoldoende kennis en/of capaciteit om dit uit te voeren. Binnen de gemeente was er discussie tussen beleid en contractmanagement over wie hiervoor verantwoordelijk was. Daardoor was er geen overzicht over

⁷² Gemeente Lelystad (2021). Raamovereenkomst voor te leveren diensten inzake deelsegment 3b. Link.

het aantal en de inhoud van maatwerkaanvragen, wachtlijsten in de verwerking van maatwerkaanvragen en daarmee vertraging in de zorg voor vaak kwetsbare jeugdigen. Uiteindelijk heeft dit mede geleid tot het kort geding van de GI's tegen de gemeente.

In de inkoopronde 2026 zijn de doelen uit het Uitvoeringsprogramma geoperationaliseerd

Medio 2026 is jeugdhulp in Lelystad opnieuw grotendeels lokaal ingekocht in meerdere percelen. Per perceel zijn voorwaarden opgenomen, onder meer over samenwerking met JEL en verwijzers, continuïteit, methodisch werken, wachttijdbeheer, rapportage en kwaliteitseisen. In de nieuwe lokale inkoopronde komen de uitgangspunten uit het Knoppenplan en het Uitvoeringsprogramma expliciet terug, zoals “nee, tenzij”, het beperken van verlengingen (maximaal 10% aan het einde van de contractperiode), de transformatie van specialistische naar basis GGZ (doel van 18% naar 35% basis vs. SGGZ). Ook wordt van aanbieders verlangd dat zij meedoen aan Koerstafels om te werken aan een gedeeld referentiekader rondom normaliseren.

De nieuwe inkoopronde werd door betrokkenen als rommelig omschreven

De recente inkoop kent volgens betrokkenen meerdere knelpunten die risico's opleveren voor de uitvoering en continuïteit van zorg. Zo is het proces laat gestart en laat gecommuniceerd. Alleen voor twee percelen was de aanbesteding voor 1 januari 2026 afgerond. Voor de andere percelen gold dat de uitvraag in december 2025 is gedaan, de voorlopige gunning eind maart 2026 volgde en de definitieve aanbestedingslijst per 1 juli 2026 pas eind juni 2026 met ketenpartners is gedeeld. Daardoor was er weinig tot geen tijd voor kennismaking tussen verwijzers en aanbieders, het maken van samenwerkingsafspraken en het organiseren van overdracht. Wel konden beschikkingen bij aanbieders uit de vorige aanbestedingsronde worden afgemaakt na de nieuwe aanbestedingsronde.

Ketenpartners zien uitvoeringsrisico's voor de komende periode

De inkoop van 2026 is recent afgerond, dus er is nog geen zicht op de effecten. Wel hebben ketenpartners een aantal zorgen over de uitkomsten van de inkoop.

- ▶ Door onenigheid over jeugd GGZ van gemeente Lelystad hebben de bestaande aanbieders van het perceel specialistische ggz niet ingeschreven op de aanbesteding in 2026.⁷³ Dit leidt tot een risico voor de continuïteit in de zorg in dat perceel. De reden om niet in te schrijven was deels gelegen in de inhoud van de aanbesteding en deels in de beperkte mogelijkheden binnen de gemeente Lelystad om onderbouwd af te wijken als dat nodig was.
- ▶ 21 van de 31 gecontracteerde aanbieders heeft op dit moment geen vestiging in Lelystad.⁷⁴ Dit is een risico voor de toegankelijkheid van hulp, omdat jeugdigen en gezinnen voor ondersteuning mogelijk buiten Lelystad moeten reizen, terwijl zij hier niet altijd de middelen voor hebben. Daarnaast werpt dit vragen op rondom binding met de populatie en aansluiting met het voorveld, scholen, verwijzers en bestaande samenwerkingsroutes.

Dit zijn risico's waar de gemeente de komende tijd scherp op moet sturen.

Vanuit de raad zijn vragen gesteld nadat aanbieders aan de bel trokken

Toen de gemeente aankondigde lokaal te willen inkopen en niet mee te willen gaan in de regionale inkoopronde⁷⁵, zijn er voor zover bekend geen schriftelijke vragen gesteld over de rationale achter deze keuze. Dit is in lijn met de eerdere sturing van de raad op stevige lokale autonomie, zie hiervoor

⁷³ Therapeutisch Centrum GGZ (2026). Aanmelding Lelystad. [Link](#).

⁷⁴ Op basis van vestigingen die aangegeven zijn op de websites van de individuele aanbieders. Stand 15 september 2026.

⁷⁵ <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/69590ef9-05b7-44c3-87a5-5dd5006df400?>

ook 4.3. Wel volgden er vragen naar aanleiding van een brief van een van de aanbieders dat zij niet voornemens waren zich in te schrijven⁷⁶ en vragen over mogelijke uitvoeringsrisico's in dat perceel.⁷⁷

5.3 Verklaringen

CM had onvoldoende capaciteit en continuïteit om rol stevig in te vullen

Binnen contractmanagement was veel verloop en werd veel met interim-capaciteit gewerkt. Daardoor vielen er kennishiaten in dit team en werden afspraken niet consequent opgevolgd. Door de verloop was het binnen CM vaak niet helder wat de rol van CM was, hoe de contracten geïnterpreteerd moesten worden en hoe daarop vervolgens gestuurd moest worden. Dat werkte door in de uitvoering. Signalen over aanbieders kwamen niet vanzelf samen, kwartaalgesprekken werden niet scherp gevoerd, en signalen vanuit kwartaalgesprekken kregen weinig vervolg.

De nieuwe inkoop is gestuurd vanuit snelheid

De nadruk in de nieuwe inkoopronde lijkt vooral te hebben gelegen op het halen van de deadline voor nieuwe contracten. Dit had te maken met het feit dat er laat is gekozen om niet mee te gaan met regionale inkoop, maar toch lokaal in te kopen⁷⁸. Dit kwam door conflicten in de regio en door het beeld dat hiermee meer ruimte was voor de eigen koers. Daardoor is er weinig tijd (gemaakt) om ketenpartners eerder mee te nemen, nieuwe aanbieders te laten kennismaken met verwijzers, overdracht te organiseren en risico's vooraf goed te toetsen.

Eerdere conflicten met aanbieders i.c.m. het proces werkten door in de nieuwe inkoop

De relatie tussen de gemeente en een deel van de aanbieders was al geëscaleerd gedurende de afgelopen contractperiode (2021-2025). Er was weinig vertrouwen en er liepen discussies over onder meer verlengingen, afschaling en de voorwaarden waaronder specialistische hulp kon worden geleverd. Daarbovenop kwam een inkoopproces met weinig tijd en beperkte ruimte voor overleg, terwijl de contractvoorwaarden wel verder aangescherpt werden in een richting die het bestaande conflict inhoudelijk verdiepte. Deze context heeft eraan bijgedragen dat een aantal gevestigde aanbieders zich niet meer ingeschreven hebben.

⁷⁶ [SV ML Continuïteit jeugdzorg in relatie tot de aanbesteding per 1 juli 2026 Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

⁷⁷ [SV ML specialistische jeugd-GGZ Lelystad Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

⁷⁸ <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/69590ef9-05b7-44c3-87a5-5dd5006df400?>

/ 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Partijen delen de uitgangspunten in het Knoppenplan maar niet de operationalisatie daarvan

De ambities uit het Knoppenplan worden op hoofdlijnen gedeeld. Er is dus geen fundamenteel verschil over de gewenste richting van de jeugdhulp. Verschil in inzicht ontstaat in de uitvoering: kernbegrippen zoals als eigen regie, normaliseren en “nee, tenzij” zijn onvoldoende gezamenlijk uitgewerkt. Daardoor kunnen partijen dezelfde uitgangspunten onderschrijven, maar deze in de praktijk verschillend toepassen.

De gemeente en JEL interpreteerden deze uitgangspunten strikter dan ketenpartners

Conflict ontstond met name in de mate van striktheid van de interpretatie van de uitgangspunten uit het Knoppenplan. JEL, en in grote mate de gemeente, interpreteerden deze absoluut, terwijl ketenpartners meer naar de context keken en afweken als het uitgangspunt tot onwenselijke situaties zou leiden voor gezinnen. De tekst van het Knoppenplan laat ruimte voor een minder absolute interpretatie.

Randvoorwaarden voor een goede uitvoering van het Knoppenplan ontbraken

Om de transformatie te kunnen maken naar minder specialistische jeugdhulp zijn randvoorwaarden nodig als een stevig voorveld, dito toegang en sturing op aanbieders. Op al die aspecten ontbraken de randvoorwaarden om dit goed te kunnen invullen. Voor het voorveld misten overzicht en structurele middelen, er waren grote verschillen tussen de werkwijze van verwijzers en sturing op aanbieders werd onvoldoende ingericht. Knelpunten hieromtrent werden niet voldoende geadresseerd.

De visie op samenwerking op papier kwam niet overeen met die in de praktijk

De visie in de stukken van de gemeente benadrukte het belang van samenwerking en samen met ketenpartners optrekken in grijze gebieden. In de praktijk werd, toen het aantal conflicten toenam, in de loop van tijd een visie gehanteerd die uitging van een keten die vanzelf goed loopt als ieder zijn rol pakt. Daarmee werd verondersteld dat het gaat om het uitvoeren van individuele taken die in principe goed op elkaar aansluiten en dat daarbinnen geen grijze gebieden zijn op grensvlakken tussen domeinen of partijen. Dat doet geen recht aan de complexiteit van het jeugdstelsel en zette de relatie met ketenpartners onder druk.

Conflicten concentreerden zich rond de gemeente en de gemeentelijke toegang

De afgelopen jaren werden gekenmerkt door veel conflicten in de jeugdhulp. Deze conflicten concentreerden zich echter rond de gemeente en JEL. Er is in de jeugdhulp in Lelystad dus geen algeheel probleem met samenwerking, maar van problematische relaties met twee partijen. Andere partijen hebben daaromheen wel samenwerking gezocht met elkaar.

De gemeente vulde de rol als regisseur onvoldoende in

Als regisseur van het jeugdstelsel zou de gemeente goede en gebalanceerde informatie moeten hebben, partijen moeten helpen om samen uit verschillen van inzicht te komen en als dat niet lukt zelf een knoop doorhakken. Mede door de toenemende polarisatie buiten en binnen de gemeente en de *confirmation bias* die daarmee gepaard ging, gaf de gemeente aan deze rol beperkt invulling. In

plaats daarvan werd de gemeente een van de belangrijkste bronnen van conflicten. Er was daarbij geen functionerende bestuurlijke escalatieroute om conflicten op te lossen. Ook de raad heeft beperkt gestuurd op constructieve samenwerking.

De invulling van de regierol dient te worden gezien in een bredere systemische dynamiek

De problemen in het jeugdstelsel waren niet alleen een uitvoeringsvraagstuk, maar ook een bestuurlijk en systemisch vraagstuk. De gekozen koers is gaandeweg verhard, waarmee ook de relaties met andere partijen en binnen de gemeente verhardden. Binnen de gemeente lijkt weinig ruimte te zijn geweest voor tegenspraak, correctie en escalatie, zowel door ketenpartners als binnen de eigen organisatie. Ook vanuit de Raad ging geen corrigerende werking uit: voor zover de Raad stuurde, was dit primair gericht op kostenbesparing, en minder op de effecten van eerdere keuzes of de kwaliteit van het stelsel of de samenwerking.

Er is veel tijd en geld gegaan naar conflicten in plaats van gezinnen

De relaties zijn de afgelopen jaren in toenemende mate verhard, soms tot aan juridische gevechten aan toe. Er lijkt geen ruimte geweest te zijn om in goed overleg naar een oplossing te zoeken, terwijl die ruimte in sommige gevallen wel gevonden werd als partijen door de rechter aangespoord werden er samen uit te komen. De energie werd gericht op het eigen gelijk, waarmee de aandacht vooral uitging naar conflicten winnen in plaats van naar de zorg beter maken voor kinderen en gezinnen.

Het contractmanagement is niet op orde

De contracten gaven een basis om te sturen op jeugdhulp, met contractvoorwaarden die veel mogelijkheden gaven om op een aantal knoppen actief te sturen. Goed contractmanagement is daarbij echter een basisrandvoorwaarde. Dat zorgt ervoor dat in een individueel geval afgeweken kan worden, maar dat aanbieders er wel op aangesproken worden als zij herhaaldelijk niet leveren. In Lelystad was de basis bij het contractmanagement niet op orde. De gegevens om te sturen op de brede jeugdhulpopgave zijn niet beschikbaar, er is veel gewerkt met inhuur en te weinig capaciteit en bij medewerkers is onduidelijkheid over wat hun opdracht en mandaat is.

6.2 Aanbevelingen

Voor alle partijen: stel je op als constructieve samenwerkingspartner

De samenwerking heeft een nieuwe start nodig en dat vraagt van alle partijen om het verleden los te laten en naar de toekomst te kijken. Dat zal in het begin niet altijd vanzelf gaan, maar het is nodig om vertrouwen op te bouwen en daarin te blijven investeren. De opgave om kosten te besparen blijft bestaan, en daarmee de druk op het jeugdhulpstelsel. Conflicten zijn in die context niet helemaal te vermijden, maar kunnen wel eerder gede-escaleerd worden vanuit een volwassen samenwerkingsrelatie. Concreet betekent dit bijvoorbeeld:

- ▶ Hanteer gezamenlijk genomen besluiten als uitgangspunt en respecteer elkaars rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- ▶ Wanneer nieuwe omstandigheden aanleiding geven om eerdere besluiten te heroverwegen, bespreek dit dan constructief met elkaar.
- ▶ Kijk waar de opgaven rond jeugdhulp gezamenlijk in te vullen zijn, zodat ieders kennis en expertise zo goed mogelijk benut kan worden.
- ▶ Schuw daarbij moeilijke keuzes niet: in sommige gevallen is jeugdhulp daadwerkelijk niet de beste oplossing, ook als dit op korte termijn wel prettiger is voor het gezin.

De rest van de aanbevelingen is primair gericht op de gemeente gezien haar rol als stelselverantwoordelijke. De gemeente kan randvoorwaarden organiseren, partijen bij elkaar

brengen en bewaken of afspraken in de praktijk werken. De gemeente heeft daarbij wel andere partijen nodig, maar is zeker gezien haar rol in de afgelopen jaren wel de belangrijkste sleutel om de samenwerking te verbeteren.

Overkoepelend: voer als gemeente meer regie op het gehele stelsel

Doelen in de jeugdhulp, of het nu gaat om kwaliteit of over kostenbeheersing, kunnen niet via één schakel in de keten worden gerealiseerd wegens het waterbedeffect naar verschillende verwijzers en aanbieders. Richt de gemeentelijke sturing daarom niet alleen op de gemeentelijke toegang, maar op het samenspel tussen beleid, toegang, contractmanagement, aanbieders, verwijzers, onderwijs, GI's en het voorveld.

Voor de Raad: geef invulling aan de kaderstellende en controlerende rol voor het jeugddomein

De komende jaren staat het jeugddomein in Lelystad voor grote opgaven. Dat vraagt om een Gemeenteraad die het dossier nauwgezet volgt, maar wel vanuit een constructieve basishouding. Concreet betekent dit:

- ▶ Zorg dat beleidsdoelen en beschikbare middelen met elkaar in overeenstemming zijn. Als er gekozen wordt voor een structurele beweging, bijvoorbeeld naar meer preventie en een sterker voorveld, moeten daar ook passende en voldoende structurele middelen tegenover staan. Voorkom dat structurele ambities afhankelijk zijn van incidentele financiering. Dit beperkt de uitvoerbaarheid en continuïteit van het beleid.
- ▶ Zorg voor een breed beeld van het jeugddomein dat niet alleen bestaat uit financiële gegevens maar ook uit een inhoudelijk beeld van de ontwikkeling van het stelsel, de samenwerking in de keten en de effecten op gezinnen. Stuur zo nodig bij op basis van dit beeld.
- ▶ Ga op werkbezoek bij verschillende partijen in de jeugdketen om goed beeld te krijgen van de opgaven in het jeugddomein, de complexiteit in de casuïstiek en benodigde samenwerking.

Voor beleid en college: herijk de operationalisering van het Knoppenplan samen met partners

Concretiseer de uitgangspunten uit beleidsstukken zoals het Knoppenplan samen met ketenpartners. Begrippen als eigen regie, normaliseren, lichte hulp en “nee, tenzij” vragen om een praktische vertaling naar de dagelijkse uitvoering. Concreet betekent dat:

- ▶ Maak gebruik van de betrokkenheid van de verschillende ketenpartners in Lelystad en bespreek met alle partijen in het jeugddomein hoe zij (al dan niet via vertegenwoordiging) betrokken willen worden.
- ▶ Bespreek aan de hand van voorbeelden en casuïstiek de wenselijke invulling van de begrippen, waarbij ook ruimte is om na te denken over situaties waarin het uitgangspunt knelt. Zoek die grijze gebieden op om tot een genuanceerde lijn te komen.
- ▶ Deze uitwerking kan ook gebruikt worden om de Raad te informeren over de invulling van beleid en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn.

Voor beleid, college en Raad: richt een lerende cyclus in

Uitgangspunten moeten richting geven, maar mogen niet leiden tot onwenselijke situaties voor jeugdigen en gezinnen. In de complexiteit van het jeugdstelsel is het niet mogelijk om alles aan de voorkant te overzien. Richt daarom een lerende cyclus in om het jeugdveld continu te verbeteren.

- ▶ Beoordeel keuzes niet alleen vanuit doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook door te kijken of beleid in concrete situaties bijdraagt aan passende en effectieve ondersteuning.
- ▶ Verzamel signalen uit de toegang, aanbieders, verwijzers, GI's, onderwijs, het voorveld en inwoners; bespreek deze periodiek; leg vast welke aanpassingen nodig zijn; en volg of die aanpassingen effect hebben.

- Gebruik deze cyclus om het Knoppenplan of de invulling daarvan bij te stellen wanneer de praktijk daarom vraagt.

Monitoring moet in deze cyclus niet alleen financieel van aard zijn. Kijk concreet naar informatie over de werking van het stelsel op verschillende dimensies:

- **Kwaliteit.** Gaat in ieder geval om toegankelijkheid van jeugdhulp, ervaringen van gezinnen, wachttijden, benutting van voorveld, resultaten van ingezette jeugdhulp, signalen over kwaliteit aanbieders en voorkomen van crises, OTS en verblijf (door tijdige hulp). Kijk daarbij zowel naar de gemiddelde kwaliteit als naar schrijnende casuïstiek om te zorgen dat de gemeente boven een morele ondergrens blijft.
- **Doelmatigheid.** Gaat over effect van voorveld, kosten van ingezette hulp (product, intensiteit en duur) en gebruik van maatwerk.
- **Randvoorwaarden.** Een constructieve dynamiek tussen ketenpartners is nodig om een goed jeugdhulpstelsel te bewerkstelligen, maar ook om goed zicht te krijgen op effecten van keuzes. Monitor daarom ook de samenwerkingsrelatie tussen partners.

Gebruik deze informatie niet alleen voor verantwoording, maar ook voor sturing. Monitoring moet helpen om tijdig te zien waar afspraken niet werken, waar druk in het stelsel ontstaat en waar bijsturing nodig is.

Voor bestuur, directie en beleid: investeer in herstel van vertrouwen in de samenwerking

De samenwerking tussen gemeente, JEL en ketenpartners vraagt herstel van vertrouwen. Dat is niet alleen een opgave voor de gemeente, maar voor alle betrokken partijen. Wel ligt bij de gemeente de verantwoordelijkheid om het proces daarvoor te organiseren.

- Erken dat de rol van de gemeente de afgelopen jaren schade heeft toegebracht aan samenwerkingsrelaties en het stelsel als geheel onder grote druk heeft gezet.
- Stel een stevige regisseur aan op jeugdketen. Dit moet iemand zijn die proceseigenaar is, relaties herstelt en concrete knelpunten oplost. Gezien de ervaringen in de afgelopen jaren geldt hier *show, don't tell*. Vertrouwen is alleen terug te winnen als partijen zien dat hun signalen serieus genomen worden en de situatie verbetert.
- Agendeer knelpunten en organiseer overleg waar dat nodig is. Doe dit in beginsel vanuit een onderzoekende houding, waarbij gezamenlijk gekeken wordt waardoor knelpunten veroorzaakt worden en wat alle partijen nodig hebben om ze op te lossen.
- Zorg voor opvolging van afspraken. Als partijen niet leveren, kunnen en moeten ze daar uiteraard op aangesproken worden. Dat geldt zowel voor partijen binnen als buiten de gemeente.
- Richt een route in voor situaties waarin samenwerking vastloopt. Zorg dat indien nodig geëscaleerd kan worden en dat in die escalatieroute alle perspectieven meegewogen worden.
- Borg ook binnen de gemeente verschillende perspectieven op jeugdhulp, bijvoorbeeld door beleidsambtenaren aan te nemen met een achtergrond bij aanbieders of die het cliëntperspectief meebrengen en zo het team verrijken. Maak ook expliciet ruimte voor tegenspraak op de geldende beleidslijn.

Voor beleid: stel heldere, gedragen samenwerkingsafspraken inclusief escalatieroutes op

De bestaande samenwerkingsafspraken zijn niet compleet en niet altijd gedragen. Daarom vragen veel samenwerkingsafspraken bijstelling.

- Start vanuit de bestaande afspraken. Breng in kaart welke afspraken er zijn, welke ontbreken maar er eigenlijk wel zouden moeten zijn en maak een planning voor wanneer welke afspraken opgepakt worden.
 - Zet eerst de regionale afspraken op een rij en kijk waar het wenselijk is om hierop aan te sluiten. Het wiel opnieuw uitvinden is meestal inefficiënter, en veel partijen zijn al akkoord met

regionale afspraken. Het is mogelijk dat er specifieke onderwerpen zijn waar Lelystad een andere koers op wil varen, maar gezien de inefficiënties die dit introduceert in het jeugddomein in Flevoland zou dit eerder uitzondering moeten zijn dan regel.

- ▶ Geef bij het herijken van afspraken prioriteit aan het gedwongen kader, aangezien dit de kinderen in de kwetsbaarste omstandigheden betreft en de relaties hier op dit moment onder grote druk staan.
- ▶ Vervolgens hebben afspraken met verwijzers prioriteit. Het gaat dan om wat de wenselijke verwijzroutes zijn (wanneer is welke expertise nodig), hoe naar elkaar overgedragen wordt en gebruik gemaakt wordt van elkaars voorwerk, wie casusregie voert rond het gezin en wie procesregie voert op de samenwerking tussen partijen.
- ▶ Toets bij de betrokken partijen of ze de afspraken (nog) onderschrijven en of ze in de praktijk goed werken. Kijk in deze probleemanalyse naar de werking van het stelsel: wat gaat mis, waar lopen partijen vast en wat is nodig om tot betere afstemming te komen?
- ▶ Vertaal dat vervolgens naar werkbare afspraken over samenwerking, aanspreekbaarheid en opvolging.
- ▶ Organiseer momenten waarop partijen elkaar leren kennen, casuïstiek bespreken en knelpunten in de samenwerking gezamenlijk duiden en eventueel afspraken bijstellen.
- ▶ Richt een heldere escalatieroute in met daarbinnen zoveel mogelijk continuïteit, scherpste om tot de kern van dilemma's te komen en de-escalerende vaardigheden.
- ▶ Afhankelijk van het thema en de mate waarin de relaties geëscaleerd zijn kan een onafhankelijke gespreksleider eventueel helpen om dit proces op gang te brengen.

Voor beleid en directie en contractmanagement: versterk de kwaliteit van inkoop en contractmanagement

De huidige processen rond inkoop en contractmanagement leveren kwaliteitsrisico's op, zeker omdat beide processen elkaar kunnen versterken. Concreet zien we de volgende stappen om dit te verbeteren.

- ▶ Richt een duidelijke signalenroute in voor de kwaliteit en prestaties van zorgaanbieders en knelpunten in het zorgaanbod. Signalen zullen altijd via verschillende routes binnenkomen. Het is aan de gemeente om die signalen te bundelen, en ook actief op te halen.
- ▶ Gebruik signalen over specifieke aanbieders in het contractmanagement en deel ze waar relevant ook regionaal. Een deel van de aanbieders wordt immers (ook) regionaal ingekocht.
- ▶ Richt een duidelijke route in voor maatwerk. Zorg dat dit eenduidig wordt opgepakt en dat de rolverdeling tussen toegang, contractmanagement en beleid helder is. Gebruik patronen in maatwerk ook om lacunes in het zorgaanbod te identificeren.
- ▶ Zorg voor voldoende capaciteit, continuïteit en duidelijke taken en verantwoordelijkheden bij contractmanagement.
- ▶ Stuur vanuit contractmanagement niet alleen op naleving van contractvoorwaarden, maar ook op kwaliteit, resultaat en passendheid van hulp. De basis daarvoor is een relevante dataset op basis van kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Bespreek in de kwartaalgesprekken per aanbieder wat de data laat zien, welke signalen er zijn, waar prestaties achterblijven en welke afspraken nodig zijn. Leg afspraken vast en volg op of aanbieders deze nakomen.
- ▶ Verbind consequenties aan duidelijk onvoldoende prestaties. Als aanbieders structureel niet leveren wat is afgesproken, moeten opschalingsmogelijkheden ingezet worden als ingebrekestelling of ontbinding van het contract.
- ▶ Stuur met de combinatie van beleid en contractmanagement actief bij op knelpunten in het stelsel of lacunes in het zorgaanbod die inzichtelijk worden via signalen (waaronder patronen in maatwerk). Kijk steeds welke ruimte het huidige contract biedt en wat meegenomen moet

worden in een volgende inkoopronde. De Koerstafels die opgenomen zijn in de nieuwe inkoop kunnen een goed platform zijn om mogelijkheden te verkennen.

- ▶ Begin tijdig met inkooptrajecten. Een zorgvuldig inkoopproces vraagt voldoende tijd voor marktverkenning, afstemming met ketenpartners, communicatie over de gecontracteerde aanbieders, kennismaking tussen verwijzers en aanbieders en afspraken over overdracht.
- ▶ Overweeg per onderdeel opnieuw of lokale of regionale inkoop het meest passend is. Wanneer regionaal al is geïnvesteerd in de basis en in de ontwikkeling van passend aanbod, kan regionale inkoop efficiëntievoordelen opleveren en continuïteit versterken.