



Gaan doen wat we al heel lang weten

Over de koppeling van de domeinen
jeugdzorg en bestaanszekerheid

76541 | 26 maart 2026



Berenschot

Samenvatting, leeswijzer en call to action

Dit rapport is tot stand gekomen in opdracht van de VNG en uitgevoerd door Berenschot.

1. Jeugdhulp en bestaanszekerheid zijn met elkaar verbonden

De eerste conclusie van dit rapport is eenvoudig: als bestaanszekerheid wankelt, stijgt de kans dat kinderen en jongeren in zware jeugdhulp terechtkomen. De cijfers die in 2025 opnieuw zijn bevestigd laten zien wat professionals al jaren ervaren: gezinnen met problematische schulden maken verhoudingsgewijs veel vaker gebruik van jeugdhulp, en ingrijpende maatregelen (zoals uithuisplaatsingen, jeugdbescherming en -verblijf) komen bij hen veel vaker voor. Stress over inkomen, schulden en dagelijks overleven werkt door in de opvoeding, gezondheid, school, veiligheid en perspectief. Tegelijk geldt dat jeugdhulp zonder bestaanszekerheid vaak symptoombestrijding is, met het risico dat we zwaarder ingrijpen dan nodig, later ingrijpen dan verstandig, en duurder ingrijpen dan verantwoord.

“Je kan een kind honderd behandelingen geven, maar als het zonder ontbijt naar school gaat werkt er geen een.”

2. Waarom wij hier een stevige probleemanalyse aan wijden

We beginnen dit rapport met een uitgebreide probleemanalyse. Niet om de lezer somber te stemmen, maar wel omdat de realiteit is dat het domeinoverstijgend werken tussen jeugdhulp en bestaanszekerheid een taai probleem is. Wat we al lang weten is dat jeugdhulp en bestaanszekerheid sterk met elkaar verbonden zijn en het dus belangrijk is om met een brede blik naar gezinnen te kijken. De eerste vraag voor dit onderzoek was daarom: ‘Waarom lukt het dan toch niet om dat te doen?’ We gaan in op hardnekkige oorzaken zoals verkokering, capaciteit en druk, en gaan nog een stap verder. Het verbinden van deze ketens is namelijk een veranderopgave en vraagt derde-orde-leren: het herkennen en doorbreken van onderliggende patronen.

“In de jeugdzorg is nooit iets te duur, in bestaanszekerheid is bijna alles altijd te duur.”

3. Het goede nieuws is dat gemeenten hier verschil op kunnen maken

Er is ook goed nieuws. Gemeenten kunnen dit patroon doorbreken. Er is niet één oplossing. Er zijn bestuurlijk lef en consequente keuzes nodig. Bestuurders die dit structureel op de agenda hebben gezet, maken op dit thema in één bestuursperiode al een verschil. Praktijkvoorbeelden laten zien dat een uitgesproken visie die op alle niveaus in de organisatie wordt uitgedragen, zich uitbetaald.

“Ik heb altijd gevoeld dat de wethouder achter mij stond en dat ik rugdekking had, dat heeft geholpen.”

Samenvatting van onze handelingsperspectieven

In het rapport worden concrete handelingsperspectieven benoemd. Er is geen stappenplan voor iedere gemeente, maar deze handelingsperspectieven geven wel inzicht in wat iedere gemeente kan doen om jeugdhulp en bestaanszekerheid te verbinden. We adviseren daarmee aandacht te hebben voor:

- De basis: het uitdragen van de visie dat jeugdzorg en bestaanszekerheid verbonden zijn.
- Een lerende organisatie waardoor derde-orde-leren tot stand kan komen.
- Elementen voor een integrale uitvoering.
- Sturing op integraliteit.



Inhoudsopgave

Samenvatting, leeswijzer en call to action	2
---	----------

Inleiding	5
------------------------	----------

Aanleiding	5
Scope van het onderzoek	5
Totstandkoming rapport	7
Leeswijzer	7

Een bekend probleem	8
----------------------------------	----------

Het probleem dat we (al lang) zien	8
Onderliggende oorzaken van instroom	8
De koppeling tussen domeinen bestaanszekerheid en jeugdzorg wordt onvoldoende gemaakt	9
Onze analyse: waarom lukt het ondanks alle kennis niet de ketens effectief te verbinden?	9

Dit is niet nieuw: waarom dan zo hardnekkig?	11
---	-----------

Derde-orde-leren begint met het herkennen van derde-orde-problemen	12
--	----

Doen wat we al heel lang weten	14
---	-----------

Casestudy gemeente Woudenberg	15
Casestudy gemeente Zwolle	16
Casestudy gemeente Amsterdam	18

Conclusie en call to action	20
--	-----------

Call to action	20
Noodzakelijke randvoorwaarden op Rijksniveau	22
Conclusie	24

Bijlage I Overzicht deelnemers aan werksessies	25
---	-----------

Bijlage II Overzicht voorbeelden elementen	26
---	-----------

Inleiding

Aanleiding

In 2025 bevestigden zowel de deskundigencommissie over de Hervormingsagenda Jeugd en de commissie Hamer dat armoede en bestaansonzekerheid nauw verbonden zijn met de inzet van jeugdzorg. Uit de kinderopvangtoeslagen-affaire en cijfers over ggz-gebruik en problematische schulden komt naar voren dat gezinnen met problematische schulden verhoudingsgewis veel vaker gebruikmaken van jeugdhulp-interventies. Uithuisplaatsingen, onder andere ggz met verblijf en jeugdbeschermingsmaatregelen, komen zelfs veel vaker voor, namelijk bij 3,7%-3,9% van de gezinnen met problematische schulden versus 0,7%-0,8% bij de gezinnen zonder problematische schulden.

De Hervormingsagenda Jeugd benoemt daarom expliciet de noodzaak om het jeugddomein en het domein van bestaanszekerheid structureel met elkaar te verbinden. Ondanks dat dit verband bekend is, wordt gezien dat het nog niet lukt de verbinding tussen jeugdzorg en bestaanszekerheid structureel beter te leggen.

In oktober 2025 heeft de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) Berenschot de opdracht gegeven tot een analyse met opties om de verbindingen tussen de jeugdzorgketen en bestaanszekerheid te verbeteren. Dit traject had als doel om gemeenten concrete handelingsperspectieven te bieden om bestaanszekerheid en jeugdzorg in de praktijk structureel te verbinden om zo tot betere en minder ingrijpende oplossingen voor gezinnen en jongeren te komen.

Scope van het onderzoek

De scope van dit onderzoek is in de eerste plaats het **gemeentelijk** perspectief: wat kunnen gemeenten doen om de ketens van jeugdzorg en bestaanszekerheid effectief met elkaar te verbinden?

Met **jeugdzorg** doelen we hiermee op alle ondersteuning voor jeugdigen en gezinnen die gemeenten organiseren op grond van de Jeugdwet, alsook al het preventieve aanbod en de sociale basis.

Met **bestaanszekerheid** doelen we op de ondersteuning vanuit gemeenten bij armoede, inkomen, werk en schulden. Dit betreft de Participatiewet, gemeentelijke minimaregelingen en bijzondere bijstand, en allerlei vormen van ondersteuning en advies gericht op het versterken van bestaanszekerheid.

We beseffen dat ook wonen onderdeel van bestaanszekerheid uitmaakt, maar hebben dat in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat dit domein weer heel eigen uitdagingen kent.

Welke partijen zijn betrokken in dit veld?

Jeugdzorg

- Sociale basis / jongerenwerk (waaronder onderwijs, verenigingen)
- Jeugdgezondheidszorg / GGD / Centrum voor Jeugd en Gezin
- Wijkteams / Buurtteams Jeugd
- Specialistische jeugdzorg
- Gecertificeerde Instelling (jeugdbescherming en jeugdreclassering)

Bestaanszekerheid

- Sociale basis (bijvoorbeeld schuldhulpmaatje)
- Wijkteams / Buurtteams (ondersteunen en verwijzen)
- Loket Werk en inkomen
- Sociaal raadslieden werk
- Schuldhulpverlening
- Specialistisch budgetadvies
- Bijzondere bijstand (vaak in een gemeentelijk loket)

Geen nieuwe niche

Hoewel er samenhang is tussen bestaanszekerheid en jeugdzorg, is er evengoed samenhang tussen bijvoorbeeld jeugdzorg en scheidingsproblematiek, en tussen jeugdzorg en ggz-problematiek. Het maken van de koppeling tussen de domeinen jeugdzorg en bestaanszekerheid is geen doel, maar een middel.

Waar toe

Het gaat om opgroeien en om dichtbij de leefwereld van gezinnen integraal te ondersteunen zodat kinderen in Nederland gezond en veilig opgroeien en ontwikkelen, met bestaanszekerheid en vertrouwen in de toekomst.

Gescheiden domeinen werken vaak heel goed...

Veel gemeentelijke ondersteuning is van nature 'verkokerd' ingericht: inwoners kunnen bij verschillende loketten terecht, afhankelijk van hun vraag. Dat maakt het voor gemeenten organiseerbaar en overzichtelijk. Het zorgt ervoor dat specialistische kennis gebundeld is, processen efficiënt worden ingericht en inwoners snel bij de juiste expertise uitkomen. In veel gevallen werkt deze manier van organiseren dan ook prima.

Gescheiden domeinen zijn wel een probleem als...

Sommige inwoners hebben meervoudige hulpvragen. Voor deze inwoners past de hulpvraag niet duidelijk in één vakje. Zij moeten een keuze maken voor een loket, terwijl hun situatie juist vraagt om een brede blik.

Ook komt onderliggende problematiek, zoals stress over bestaanszekerheid, vaak pas later aan het licht.

Dat ligt niet alleen aan een beperkte vraaganalyse, maar ook aan het feit dat ouders dergelijke problemen soms bewust verzwijgen. Schaamte, de wens het zelf op te lossen, of de angst dat hun ouderschap ter discussie komt te staan – bijvoorbeeld uit vrees voor een melding of uithuisplaatsing – maken dat zij terughoudend zijn. Daardoor ontstaat pas laat een compleet beeld, en sluit de geboden ondersteuning in eerste instantie niet goed aan.

Voor verschillende inwoners werkt verkokering niet

Persona: Arjan

Arjan (45) heeft altijd hard gewerkt als magazijnmedewerker, maar na maandenlange rugpijn en oplopende stress houdt hij het niet meer vol. Hij raakt zijn baan kwijt en zit plots zonder inkomen. Wanneer hij een bijstandsuitkering aanvraagt, vertelt hij dat hij 'tijdelijk niet kan werken'. Hij zegt niets over de angst die hem 's nachts wakker houdt, over zijn lichaam dat niet meer meewerkt, of over de enveloppen die zich opstapelen. De aanvraag wordt administratief behandeld, en Arjan krijgt een uitkering – maar verder geen ondersteuning.

Thuis wordt de situatie intussen steeds zwaarder. Zijn partner maakt zich zorgen, maar weet niet wat ze moet doen. Hun tienjarige dochter merkt dat haar vader vaker somber op de bank zit en weinig geduld heeft. Ze durft minder te vragen, trekt zich terug op haar kamer en begint slechter te slapen. Arjan voelt zich schuldig en schaamt zich nog meer, waardoor hij juist nog minder vertelt aan professionals. Omdat niemand breed doorvraagt, blijft de onderliggende problematiek – bestaande uit schulden, gezondheidsklachten, mentale uitputting en de gevolgen voor de dochter – maandenlang onzichtbaar. Het gezin komt in een neerwaartse spiraal terecht die met een systemische analyse en integrale aanpak veel eerder doorbroken had kunnen worden.

Voor inwoners met enkelvoudige problematiek zijn gescheiden domeinen effectief. Dit rapport richt zich op inwoners met problematiek in meer dan één domein.

Totstandkoming rapport

Deze rapportage is tot stand gekomen dankzij de bijdragen van velen. Naar aanleiding van een breed uitgezette oproep, zijn we door middel van groepsessies in gesprek geweest met dertig beleidsprofessionals van twintig verschillende gemeenten¹. De professionals vertegenwoordigden de domeinen Jeugd en/of bestaanszekerheid. Daarnaast zijn we verdiepend in gesprek geweest met een drietal gemeenten in het kader van casestudies. Hier spraken we zowel beleids- als uitvoeringsprofessionals.

Ook hebben we gesproken met directeurs van verschillende ministeries, Jeugdzorg Nederland en met wethouders om hun bestuurlijke perspectief en strategische overwegingen op het vraagstuk op te halen.

Leeswijzer

Dit rapport beschrijft een hardnekkig vraagstuk dat veel gemeenten herkennen: het effectief verbinden van de domeinen jeugdzorg en bestaanszekerheid.

We beginnen met een herkenbare analyse van waarom het, ondanks goede intenties, steeds weer niet lukt om tot duurzame verbinding te komen. Vervolgens beschrijven we waarom dit zo hardnekkig blijkt en gebruiken we het concept van eerste-, tweede-, en derde-orde-leren om te laten zien dat alleen een sprong naar derde-orde-leren echte doorbraken mogelijk maakt. Daarna presenteren we inspirerende voorbeelden van gemeenten waar deze manier van werken succesvol was, en benoemen we de elementen die hieraan ten grondslag liggen. We sluiten af met een oproep aan gemeenten om in actie te komen en bieden enkele handelingsperspectieven waarmee zij direct aan de slag kunnen.

¹ Een overzicht van deelnemende gemeenten is te vinden in bijlage I.

Een bekend probleem

Dit hoofdstuk schetst een voor velen herkenbaar beeld van de opgave. Allereerst beschrijven we de belangrijkste inzichten uit bestaand onderzoek over het verband tussen bestaanszekerheid en jeugdzorg. Ondanks deze kennis zien we dat het in de praktijk vaak niet lukt om de domeinen effectief met elkaar te verbinden. Daartoe verdiepen we dit beeld met de opgehaalde ervaringen uit groepsgesprekken met verschillende gemeenten. In deze gesprekken stond de volgende vraag centraal: ‘Waarom lukt het niet om jeugdzorg en bestaanszekerheid met elkaar te verbinden?’.

Het probleem dat we (al lang) zien

De afgelopen jaren hebben verschillende onderzoeken aangetoond dat bestaansonzekerheid en jeugdhulpgebruik met elkaar samenhangen. Zo blijkt uit onderzoek² dat gezinnen met jeugdhulp binnen het huishouden ook vaker ggz-hulp en problematische schulden hebben. Tegelijkertijd blijkt dat andere factoren sterker samenhangen met het gebruik van jeugdzorg dan de financiële situatie, zoals het volgen van speciaal onderwijs, (juridische) ouders die niet bij elkaar wonen, en het gebruik van Wmo- en/of Wlz-zorg in het huishouden.

Bestaanszekerheid gaat verder dan alleen het al dan niet bestaan van problematische schulden. Uit jaarlijks onderzoek van Deloitte³ naar de financiële gezondheid van Nederlandse huishoudens bleek dat bijna de helft van de huishoudens financieel kwetsbaar of ongezond is.

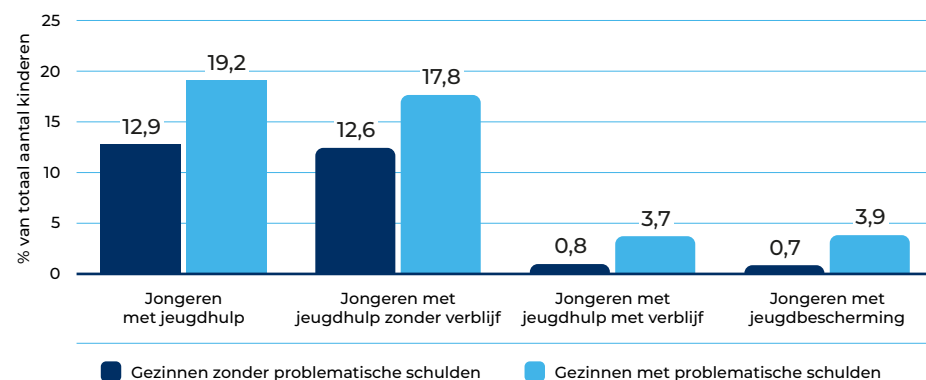
De groep die worstelt met rondkomen en waar er sprake is van jeugdhulpgebruik is vermoedelijk veel groter dan we met onderzoeken kunnen achterhalen.

Onderliggende oorzaken van instroom

Veel instroom in de jeugdhulp komt voort uit onderliggende problemen bij ouders, zoals scheidingsproblematiek, schulden, psychische klachten of slechte huisvesting, die de gezonde ontwikkeling van kinderen direct bedreigen. De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving⁴ noemt dit problemen uit ouderdomeinen: domeinen die bepalend zijn voor het welzijn van kinderen maar waarin kinderen zelf vaak niet zichtbaar zijn. Omdat oorzaken vaak buiten het jeugddomein liggen, volstaat jeugdhulp alleen niet. Er is een integrale gezinsgerichte aanpak nodig waarin ook bestaanszekerheid structureel wordt meegenomen⁵. Figuur 1 laat zien dat het percentage van jongeren met jeugdhulp binnen gezinnen met problematische schulden hoger is bij alle soorten jeugdhulp.

² CBS. (2023). Achtergrondkenmerken van jongeren met jeugdzorg.
³ Deloitte. (2025). 47% van Nederland is financieel kwetsbaar.

⁴ Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2023). Kinderen uit de knel.
⁵ Hervormingsagenda, 2023; Deskundigencommissie Jeugd, 2024.



Figuur 1 **Percentage jongeren met jeugdhulp bij gezinnen met en zonder problematische schulden (Bron: VNG Data).**

“We blijven veel symptoombestrijding doen omdat we kinderen wel in beeld hebben maar ouders niet bereiken vanwege onvoldoende vertrouwen.”

— uit groepsgesprekken met gemeenten

De koppeling tussen domeinen bestaanszekerheid en jeugdzorg wordt onvoldoende gemaakt

We weten al dat alleen jeugdhulp niet volstaat in gevallen waarbij de oorzaak (mogelijk) bij onderliggende problematiek in het ouderdomein ligt. Daartoe is het van belang dat de domeinen bestaanszekerheid en jeugdzorg elkaar binnen de gemeentelijke organisatie weten te vinden. In veel gemeenten is de uitvoering van en sturing op deze hulp echter verkokerd georganiseerd. Dit belemmert samenwerking

over domeingrenzen heen en zorgt dat beleidsintenties onvoldoende in de praktijk landen. Bovendien vergroot deze organisatorische fragmentatie het ‘tussen wal en schip’-risico voor gezinnen.

Zolang we jeugdhulp inzetten zonder bestaanszekerheid structureel mee te nemen, bieden we onbedoeld vermijdbare en zwaardere zorg. Hoewel dit inzicht niet nieuw is, lukt het gemeenten onvoldoende om de domeinen structureel te verbinden.

Onze analyse: waarom lukt het ondanks alle kennis niet de ketens effectief te verbinden?

Voor dit onderzoek hebben we de zojuist beschreven problematiek geduid met gemeenten. Daarin zien we dat het belang van het verbinden van de ketens van jeugdhulp en bestaanszekerheid breed gedeeld wordt door gemeenten en dat hier door de meeste gemeenten ook op wordt ingezet.

Toch blijft dit een taai probleem waarvoor eenvoudige ingrepen onvoldoende toereikend blijken. Gemeenten geven daarom zelf aan dat ze er nog onvoldoende in slagen deze ketens te verbinden.

We zien dat hieraan een aantal oorzaken ten grondslag liggen. Ten eerste is het hulpverleners over domeinen heen moeilijk voor professionals. Het vraagt veel vaardigheden. Een inwoner die bij de gemeente in beeld komt met een hulpvraag maakt wellicht zelf de verbinding niet tussen de verschillende leefgebieden waarop de inwoner problemen ervaart, of deelt deze niet met de hulpverlener. Het vraagt in deze gevallen dat de professional kennis heeft van de verschillende leefgebieden en domeinen en in staat is de signalen en verbanden te zien. Dat vraagt ook tijd, aandacht en vertrouwen om de hulpvraag van een inwoner te doorgronden.

We hebben deze oorzaken gecategoriseerd in twee hoofdproblemen:

1. Verkokerde rolopvatting en monodisciplinaire blik

Professionals opereren vanuit sterk domeingebonden rolopvattingen en perspectieven. Hierdoor wordt de hulpvraag van gezinnen primair geïnterpreteerd binnen het eigen domein, in plaats van integraal. Zo wordt een vraag die zich aandient in de jeugdhulp al snel als een jeugdhulpvraag gedefinieerd, terwijl de onderliggende problematiek kan liggen bij bestaanszekerheid. Omgekeerd richten professionals in het domein van bestaanszekerheid zich vooral op inkomsten en uitgaven, zonder de gevolgen voor het kind expliciet mee te wegen. Deze verkokering leidt tot een beperkte probleemdefinitie en vergroot de kans op niet-passende of fragmentarische ondersteuning.

2. Onvoldoende tijd en capaciteit voor een integrale aanpak

Een integrale en contextgerichte analyse van de situatie van een gezin vraagt tijd en ruimte voor zorgvuldige vraagverheldering, het opbouwen van een vertrouwensrelatie en het gezamenlijk duiden van onderliggende oorzaken en samenhangende problematiek. In de praktijk is deze ruimte vaak onvoldoende aanwezig. Hoge werkdruk, capaciteitsproblemen en sturing op caseloads en wachttijden leiden ertoe dat professionals snel moeten handelen en besluiten nemen op basis van een beperkte analyse. Hierdoor blijft de bredere context van het gezin onvoldoende in beeld en is er te weinig gelegenheid om te vertragen waar dat nodig is. De ambitie om te werken vanuit een brede en integrale analyse staat daarmee structureel onder druk en wordt juist op momenten van toenemende druk losgelaten.

“Bij ons heeft team jeugd het zo druk, dat over de grens van de sector stappen vaak alleen in het weekend kan.”

- uit groepsgesprekken met gemeenten

We hebben gezien dat deze twee hoofdproblemen ontstaan in zowel de uitvoering en de structuur (hoe het systeem is ingericht) als in de sturing daarop in de praktijk. Dat definiëren we als de wortels van de hoofdproblemen:

1. Uitvoering en structuur: hoe het werk en het proces is georganiseerd.
2. Sturing: waarop wordt gestuurd, afgerekend en beloond.

“We zijn ons ervan bewust en willen het graag anders, maar we werpen soms eigen belemmeringen op.”

- uit groepsgesprekken met gemeenten

Tabel 1 Duiding van de hoofdproblemen: wortels in uitvoering en structuur, en in sturing.

	Verkokerde rolopvatting en monodisciplinaire blik	Onvoldoende tijd en capaciteit voor een integrale aanpak
Uitvoering en structuur	De verkokerde inrichting van organisaties belemmert professionals in het kijken over de grenzen van het domein heen.	De procesinrichting is in veel gemeenten te sterk gericht op afbakening en doorgeleiding, en niet op integrale en contextgerichte analyse.
Sturing	De huidige sturing vanuit bestuur en management is vaak ingericht op gescheiden domeinen, waardoor integraal werken niet wordt gestimuleerd.	Sturing op wachtlijsten en caseload legt nadruk op doorstroom en snelheid, waardoor er onvoldoende ruimte overblijft voor integrale en contextgerichte analyse.

Dit is niet nieuw: waarom dan zo hardnekkig?

Veel gemeenten worden in het verbinden van de domeinen bestaanszekerheid en jeugdzorg met soortgelijke knelpunten geconfronteerd. Deze knelpunten komen doorgaans niet voort uit onwil. Gemeenten ondernemen talloze interventies die op het eerste gezicht bijdragen aan de verbinding tussen domeinen. Toch zien we dat de gewenste doorbraken vaak uitblijven.

Wij koppelen dit aan de theorie van het eerste-, tweede- en derde-orde-leren:

- **Eerste-orde-leren:** dit niveau gaat over optimalisatie en verbetering binnen bestaande kaders. Processen en regels blijven grotendeels intact, maar worden efficiënter of effectiever uitgevoerd. Het leerproces is vooral technisch en oplossingsgericht, zonder de onderliggende aannames of doelen ter discussie te stellen. De centrale vraag is hier: 'Hoe worden dingen gedaan en kunnen ze beter?'.
- **Tweede-orde-leren:** hier staat reflectie op het handelen zelf centraal. Er wordt vastgesteld dat bekende oplossingen geen effect meer hebben. De achterliggende reden van het probleem wordt onderzocht en er wordt geëxperimenteerd met alternatieve aanpakken binnen nieuwe kaders. De centrale vraag is hier: 'Doen we het goede en kan het anders?'.
- **Derde-orde-leren:** dit is het meest fundamentele niveau van leren en gaat in op de vraag: 'Wat maakt dat we, ondanks dat we weten wat er moet gebeuren, dit niet doen?'. Hieraan liggen principes, waarden en overtuigingen ten grondslag.

Veel interventies behoren tot de eerste en tweede orde

Bij een interventie van de eerste orde gaat het bijvoorbeeld om een gemeente die constateert dat er veel schuldhulpverlening in een wijk wordt ingezet, maar zonder structurele samenwerking tussen wijkteam en de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente. De teams spreken af tweemaandelijks casuïstiek te bespreken.

Een interventie in de tweede orde is wanneer deze twee teams na een tijdje samenwerken constateren dat het overleg veel tijd kost, maar weinig effect heeft. Door drukte worden de overleggen slecht bezocht en voorbereid, ondanks dat een aantal casussen goede resultaten laten zien: het is gelukt om een huisuitzetting van een gezin te voorkomen en in een ander gezin gaan de kinderen weer naar school door maatwerkondersteuning op financieel vlak. Ze constateren echter dat collega's een hoge caseload hebben, en dat het casuïstiek overleg als eerste sneuvelt bij tijdsdruk. Ook de managers faciliteren hun medewerkers hierin niet. Het onderwerp wordt op het gezamenlijke directieoverleg geagendeerd. De managers omarmen het belang van het overleg en nemen het casuïstiek overleg voortaan mee in de caseloadberekening.

Een jaar later wordt het overleg geëvalueerd. Ondanks het mandaat van de medewerkers blijkt dat het maatwerkbudget slechts in vijf casussen is gebruikt en dat huisuitzettingen en uithuisplaatsingen weer zijn toegenomen. Wanneer deze medewerkers in gesprek gaan over structuur, regels en processen blijven ze hangen in eerste- en tweede-orde-leren. Hoewel het bijdraagt aan sterker verbonden domeinen, blijft structurele verbinding uit. Derde-orde-leren vraagt een meer diepgaande reflectie naar verhoudingen (wie heeft gelijk, wie is de baas), overtuigingen (waarom doen we wat we doen) en wat maakt dat we met elkaar dit systeem in stand houden?

In veel gevallen, zo ook in de problematiek zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, wordt intensief gewerkt aan leren in de eerste en tweede orde: het verbeteren van bestaande processen en het aanpassen van werkwijzen en kaders. Dat leidt tot optimalisaties, maar niet altijd tot duurzame verandering omdat het niet raakt aan de diepere aannames, waarden en machtsstructuren die het systeem in stand houden (zie ter illustratie het kader op pagina 11). De uitdaging zit dan ook in het bevragen en doorbreken van die onderliggende aannames en het opnieuw ontwerpen van de manier waarop vraagstukken worden benaderd. Oftewel, leren in de derde orde.

“Iedereen heeft het druk, netwerken wordt niet gezien als core business en komt erbij.”

- uit groepsgesprekken met gemeenten

Derde-orde-leren begint met het herkennen van derde-orde-problemen

Derde-orde-leren vraagt het lef om te erkennen dat optimaliseren binnen bestaande kaders onvoldoende effect heeft en dat ‘meer van hetzelfde’ leidt tot hetzelfde resultaat. Het vraagt om het loslaten van vertrouwde structuren, rollen en zekerheden, en het actief betrekken van andere perspectieven voor wezenlijke verandering. Dit is spannend, omdat het ruimte vraagt voor experimenteren, het verdragen van onzekerheid en het tijdelijk niet-weten. Juist in het vraagstuk van het onvoldoende verbinden van bestaanszekerheid en jeugdzorg worden onderliggende patronen zichtbaar die niet met eerste- of tweede-orde-oplossingen doorbroken kunnen worden. Deze patronen – geworteld in sturing, inrichting en overtuigingen – komen alleen in beeld wanneer wordt geleerd op derde-orde-niveau. We identificeren er hier vier.

1. **Gelijkheidsdenken in bestaanszekerheid**

Een diepgeworteld gelijkheidsdenken stuurt beslissingen: jeugdhulp wordt gezien als een individueel recht dat niet geweigerd mag worden, terwijl maatwerk in bestaanszekerheid wordt begrensd vanuit het principe van gelijke behandeling. Dit uit zich onder andere in het verschil in gemak waarmee geld uitgegeven kan worden. In de jeugdzorg bestaat impliciet de overtuiging dat vrijwel elke inzet te rechtvaardigen is in het belang van het kind, terwijl in het domein bestaanszekerheid grote terughoudendheid is met ‘gratis geld’. Zo kan kostbare jeugdzorg vaak zonder veel discussie worden ingezet, terwijl een relatief eenvoudige oplossing, zoals de vergoeding van een nieuwe koelkast, veel onderbouwing vraagt.

2. **Verschillende waardestrategieën in de domeinen**

In de jeugdzorg ligt de nadruk sterk op cliëntgericht werken, maatwerk en oog voor de context van het gezin, terwijl in het domein bestaanszekerheid meer nadruk ligt op efficiëntie, uniformiteit en schaalbaarheid. Ontwikkelingen zoals het automatisch toekennen van voorzieningen passen binnen deze efficiëntielogica. Het verbinden van bestaanszekerheid aan de jeugdzorgketen in het uitvoeren van een contextgerichte analyse, botst met een efficiëntiegerichte logica.

3. **Machtsverhoudingen in de uitvoerings- en sturingsorganisaties**

Verschillende bestuurders en managers van de domeinen bewaken hun eigen domein en budget en ervaren samenwerking als een risico op verlies van budget en positie.

4. **Risicomijdend gedrag in jeugdzorg**

Risicomijdend gedrag van professionals en instanties zorgt ervoor dat er een neiging is tot handelen, met name vanuit de focus op (on)veiligheid die dominant is in de jeugdzorg. Daardoor wordt vaker en sneller jeugdzorg ingezet dan noodzakelijk is.

Hier kan de angst voor fouten aan ten grondslag liggen. Ervaring met negatieve reacties op fouten rondom te weinig hulp in het verleden leiden tot deze angst.

“Te bang om buiten de regels te gaan: professionals worden vaak bijna persoonlijk afgerekend als er iets mis gaat.”

- uit groepsgesprekken met gemeenten

De problemen die we hier beschrijven worden alleen geadresseerd als betrokken partijen daadwerkelijk gecommitteerd zijn aan verandering, eerlijk durven te kijken naar eigen gerichtheden en open staan voor experimenten. Handelingsperspectieven rondom derde-orde-leren laten zich dan ook niet makkelijk vangen in simpele beleidsadviezen. In de volgende twee hoofdstukken bieden we gemeenten inspiratie uit goede voorbeelden waar derde-orde-leren wel tot doorbraken heeft geleid en geven we aan wat de oplossingsrichtingen zijn die alle gemeenten zouden moeten onderzoeken op zoek naar hun eigen derde-orde-leren, waarbij het derde-orde-leren vooral dient als middel en niet als doel op zich.



Doen wat we al heel lang weten

Er bestaat geen eenvoudige, universele oplossing die in alle gemeenten toepasbaar is. Gemeenten verschillen sterk in hun uitgangspositie, beleidscontext en uitdagingen. Daardoor is het onmogelijk om een uniform stappenplan op te stellen dat in elke situatie dezelfde resultaten oplevert. Kortom, de magische oplossing bestaat niet.

Na tien jaar decentralisatie moeten gemeenten erkennen dat er lessen te leren zijn van werkzame praktijken. In het kader van dit onderzoek hebben we zowel werkzame als belemmerende factoren in kaart gebracht. Op basis van het derde-orde-leren presenteren we deze werkzame elementen, geïllustreerd op basis van de casestudies van gemeenten die hierin de afgelopen jaren aantoonbare stappen hebben gezet. Deze praktijkvoorbeelden bieden concrete handvaten om de eigen gemeentelijke situatie te versterken.



Casestudy gemeente Woudenberg

De gemeente Woudenberg telt circa 15.000 inwoners en is daarmee geselecteerd als casestudy voor kleine gemeenten. De gemeente heeft in 2018 besloten de uitvoeringsorganisatie in te richten als coöperatie – De Kleine Schans – waar partijen die actief zijn binnen het sociaal domein lid van kunnen worden. Deze vorm faciliteert samenwerking over domeinen heen. Bovendien werkt de gemeente met slechts één aanbieder voor specialistische jeugdhulp.

Wat Woudenberg uniek maakt is de sterke en brede betrokkenheid binnen de coöperatie. Inmiddels zijn er 25 organisaties lid, variërend van tweedelijsorganisaties tot kerken en vrijwilligersorganisaties. Daarnaast hebben inwoners zelf invloed via een inwonersraad, waarmee de gemeenschap een directe stem krijgt in de koers van de organisatie. Deze brede vertegenwoordiging en actieve participatie zorgen voor een hechte verbinding tussen professionele partijen en samenleving.

Voor de burger biedt De Kleine Schans laagdrempelige toegang tot hulp, zonder daarbij van loket naar loket gestuurd te worden. Bovendien laat de werkwijze mooie resultaten zien. Zo is het aantal verwijzingen richting specialistische jeugdhulp laag en komen doorverwijzingen naar jeugdhulp grotendeels vanuit het sociaal team, niet vanuit de huisarts.

Werkzame elementen

De manier waarop de uitvoeringsorganisatie in Woudenberg is ingericht draagt bij aan betere verbinding tussen de domeinen. Zo stimuleert de fysieke nabijheid van teams de natuurlijke neiging tot afstemmen en elkaar opzoeken. Bovendien heeft de gemeente één centraal toegangspunt ingericht waar inwoners met al hun vragen terecht kunnen en waar de verbinding tussen verschillende domeinen direct wordt gelegd. Hoewel deze vorm van inrichting bijdraagt aan verbinding is deze slechts faciliterend. De echte werkzame elementen vinden we in de gedragen visie en heersende mindset binnen de gemeente.

Een stevige visie en bijkomende mindset

Passende hulp vraagt samenwerken over domeinen, waarbij soms onconventionele oplossingen gezocht moeten worden en het nodig kan zijn te vertragen en de tijd te nemen om een vraag te doorgronden. Het zijn factoren die niet vanzelfsprekend zijn, zo is uit ons onderzoek opnieuw gebleken. In de gemeente Woudenberg valt op dat de hele (uitvoerings)organisatie deze visie deelt en uitdraagt. Zo is er veel aandacht voor een goede vraagverheldering en wordt beseft dat dat soms tijd vraagt. Professionals van de gemeente zijn zichzelf bewust van het gevaar om te zoeken naar quick wins vanwege tijdsdruk.

In plaats daarvan wordt bewust gekozen om niet in te zetten op quick wins, maar tijd te nemen voor echt passende hulp. Belangrijk daarbij is dat het succes van de visie staat of valt met de professionals die het uitvoeren. De gemeente Woudenberg zoekt bewust naar een divers sociaal team, zowel in leeftijd, ervaring als disciplines, om de Woudenbergse contextvraagstukken vanuit de breedte te benaderen. Hiermee wordt in de wervingsstrategie rekening gehouden door gericht te werven op eigenschappen als creativiteit, innovatie en een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid.

“Zowel de mensen als de organisatie hebben een bepaalde mindset. We zijn van de mentaliteit ‘gewoon doen’.”

Casestudy gemeente Zwolle

De gemeente Zwolle telt circa 134.000 inwoners en is daarmee geselecteerd als casestudy voor middelgrote gemeenten. Zwolle onderscheidt zich door de aanpak ‘Samenspel in de wijk’, een werkwijze waarin verschillende partijen intensief samenwerken om maatwerk dicht bij de leefwereld van de inwoners te organiseren.

Samenspel in de wijk ontstond in 2020, toen forse overschrijdingen in de jeugdhulp aanleiding waren om bestaande werkwijzen te herzien. Professionals merkten dat veel hulpvragen traditioneel werden benaderd vanuit het gedrag van het individu, wat leidde tot kortetermijnoplossingen en herhaling van interventies.

Werkzame elementen

De werkwijze van Samenspel in de wijk bevat meerdere bouwstenen die goed passen binnen het derde-orde-leren. Zwolle laat zien dat het doorbreken van traditionele hulpstructuren en het diep verankeren van systemisch denken en integraal en wijkgericht organiseren bijdraagt aan duurzamere hulpverlening en tevens kostenbesparend kan werken.

Tegelijkertijd vraagt deze aanpak constante investering in cultuur, vaardigheden en het vermogen om te blijven leren, ook onder uitdagende omstandigheden.

Systemisch werken

Een voorbeeld van derde-orde-leren, vanuit het besef dat het machtsdenken (gelijk willen hebben) invloed heeft op hoe we in organisaties werken, is het systemisch werken in een wijkteam.

Bij een complex vraagstuk wordt de systemische analyse uitgevoerd. Hierin wordt gekeken naar de onderlinge afhankelijkheid van elkaar en wordt er toegewerkt naar één gedeelde samenhangende analyse van het vraagstuk. Problemen worden niet vanuit één domein of expertise verklaard, maar worden vanuit een meer holistische bril bekeken. Er wordt niet naar het individu gekeken, maar altijd naar het individu in

relatie tot de systemen waarvan zij deel uitmaakt. Perspectieven van de verschillende betrokkenen worden bij elkaar gebracht; het gaat er niet om wie er gelijk heeft, maar om het in beeld brengen van de dynamieken en samen tot verandering te komen. Dit betekent ook dat het betrokken organisatiesysteem (gemeente, aanbieders, samenwerkingsvormen) meegenomen wordt in deze analyse waarbij de vraag is: ‘Wat van onze manier van werken houdt het probleem in stand?’. Net als in gezinnen zorgen onderliggende (vaak onbewuste) patronen of traumatische ervaringen ervoor dat een probleem in stand blijft.

Een voorbeeld van zo’n patroon is zichtbaar bij geldstress. Wanneer er in een gezin problemen met rondkomen ontstaan, verergeren problemen vaak in een hoog tempo. Financiële stress heeft namelijk een verlamrend effect en zorgt voor minder rationele keuzes. Zo kan een studieschuld of toeslagenschuld uiteindelijk leiden tot dakloosheid en uithuisplaatsing van kinderen. Eenzelfde effect is zichtbaar wanneer organisaties in financiële nood zitten; de behoefte aan grip en controle neemt toe. In plaats van het geheel te blijven overzien en vanuit een grondige analyse keuzes te maken, worden kleine ingrepen gedaan (bijvoorbeeld door te bezuinigen op een minimaregeling) die een keten aan vervolproblemen in gang kan zetten.

Zeker wanneer domeinen gescheiden georganiseerd zijn en de effecten van een bezuiniging niet in samenhang (systemisch) beschouwd worden, kan een op het oog onschuldige maatregel een groot effect hebben. Zo kan een maatregel op bijvoorbeeld het beperken van de toegang tot de daklozenopvang effect hebben op een toename van jeugdhulpgebruik.

“Systemische processen die je in gezinnen tegenkomt, zie je ook terug binnen de organisatie.”

In Nederland wordt ‘het systeem’ vaak als een blokkade gezien om de problemen in het sociaal domein op te lossen. Echter, het besef dat iedereen onderdeel is van datzelfde systeem, en dat we patronen kunnen doorbreken (in het klein in gezinssystemen en wat groter in organisatiesystemen) geeft perspectief. Een systemische analyse op casusniveau kan daarmee als uitwerking hebben dat organisaties hun waarden, visie, inrichting of sturing gaan wijzigen, waarmee hardnekkige patronen doorbroken worden.

Systemisch kijken naar sturing

De deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd wijst in haar rapport Groeipijn op het belang dat organisaties deze systemische manier van werken stimuleren, en dat kaders en afspraken hierop worden gericht. Dit vraagt om een systemische kijk op organiseren en sturen, wat betekent dat er oog is voor het grotere geheel in plaats van de focus op afzonderlijke verantwoordelijkheden en prestaties (en de angst hierop afgerekend te worden). Dit is een taaie opgave omdat ordening en afbakening op rol en verantwoordelijkheid ook zorgt voor uitvoerbaarheid. Het succes van een systemisch werkend sociaal domein hangt echter wel samen met het vermogen van de gemeente (en betrokken organisaties) om zowel je plek in te nemen (en de daarbij horende taken en verantwoordelijkheden) als het gedeelde belang na te streven.

“Ik heb altijd gevoeld dat de wethouder achter mij stond en dat ik rugdekking had, dat heeft geholpen.”

Een leercultuur als randvoorwaarde

Binnen de gemeente Zwolle is het hebben van een leercultuur een randvoorwaarde gebleken voor het duurzaam versterken van de verbinding tussen de domeinen bestaanszekerheid en jeugdzorg. De verandering naar systemisch werken vraagt om gezamenlijk onderzoeken, bevragen en herontwerpen van het onderliggende denken, handelen en organiseren. Dit is in lijn met derde-orde-leren.

Binnen de gemeente is een beweging ingezet van regie voeren naar ook zelf ondersteuning bieden. Dit betekent dat rollen en kaders mee veranderen. Zo wordt er bijvoorbeeld niet meer gekeken naar wie formeel de regie heeft, maar wie de beste relatie-ingang heeft. Deze manier van werken is gebaseerd op vertrouwen, gedeelde verantwoordelijkheid en het durven erkennen dat men het soms niet weet.

Deze beweging komt voort uit het besef dat professionals, teams en organisaties zelf onderdeel zijn van het probleem. Alleen door elkaar breed te betrekken ontstaan effectieve interventies en oplossingen. Om deze beweging op gang te krijgen en vooral te houden is bestuurlijk lef nodig om een nieuwe weg te durven inslaan en gaandeweg te leren. Dit betekent ook: ruimte geven aan experimenten en accepteren dat organisatieverandering vraagt om een lange adem.

Casestudy gemeente Amsterdam

We hebben in dit onderzoek de gemeente Amsterdam, met ruim 942.500 inwoners, betrokken als grote gemeente. In een organisatie van deze omvang is een veelheid aan afdelingen en gebieden onvermijdelijk, waardoor het leggen van de verbinding tussen de domeinen jeugdzorg en bestaanszekerheid op specifieke uitdagingen stuit.

Een breed gedragen jeugdvisie

De gemeente Amsterdam heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op integrale samenwerking tussen de domeinen jeugd, bestaanszekerheid en onderwijs. In de jeugdvisie beschrijft de gemeente hoe zij wil bijdragen aan gezond, veilig en kansrijk opgroeien voor alle kinderen en jongeren. De visie benadrukt dat de vraag naar jeugdzorg vaak voortkomt uit problemen in het bredere maatschappelijke vangnet, zoals afnemende bestaanszekerheid. Dit vraagt om een andere kijk op problemen die ouders belemmeren om hun kinderen een veilige omgeving te bieden, zodat jeugdzorg niet uitsluitend als noodgreep ingezet wordt. De visie onderstreept het belang van het centraal stellen van kinderen bij hulp aan hun omgeving.

Voormalig wethouder Marjolein Moorman gaf hier bestuurlijke prioriteit aan door deze onderwerpen te verbinden in haar portefeuille en een structureel tweewekelijks stafoverleg Jeugd, Onderwijs en Armoede te initiëren. Het structureel overkoepelend stafoverleg is een belangrijk middel geweest om de visie, over verschillende domeinen heen, breed binnen de gemeente te laten landen. Daarmee krijgt de hulp aan de omgeving van kinderen ook vanuit andere domeinen prioriteit en is integraliteit in het beleid verankerd.

Maatwerk en familiescholen

In de organisatie wordt erkend hoe belangrijk het is dat professionals samenwerken en elkaars taal begrijpen. Dit wordt concreet in de werkwijze die de gemeente hanteert voor het sociaal domein, wonen, buurtteams en het doorbraakteam: de Amsterdamse Maatwerk Methode. Een belangrijk principe van de methode is het “er bij halen, niet overdragen” waarmee samenwerking wordt gestimuleerd. Centraal

staat het perspectief van de Amsterdammer en diens leefwereld. Een onderdeel van deze methode is de waardendriehoek, die professionals helpt hun handelen te onderbouwen en ze steun en rugdekking te geven. De kern is om gezamenlijk te leren onderbouwen wanneer af te wijken van regels en maatwerkoplossingen te bieden. De gemeente benadert dit nadrukkelijk als een veranderopgave voor het sociaal domein. Een tip voor andere gemeenten? Het betrekken van ervaringsdeskundigen, die bijvoorbeeld vertellen wat het met een inwoners doet wanneer er veel professionals met verschillende beelden over wat nodig is aan tafel zitten.

“Leer professionals onderbouwen waarom je afwijkt van de regel. Dit leer je niet in de schoolbanken.”

Een concreet voorbeeld van een succesvolle verbinding tussen jeugdzorg en bestaanszekerheid is de Familieschool: een integrale voorziening waarin onderwijs, jeugdhulp, gezondheidszorg en ondersteuning in bestaanszekerheid structureel samenwerken binnen één schoollocatie. Het concept richt zich op een gezamenlijke aanpak van problemen op verschillende leefdomeinen, zodat hulp en begeleiding dichterbij het kind en het gezin worden georganiseerd. Door de aanwezigheid van meerdere disciplines op dezelfde plek worden signalen sneller opgepakt, wordt maatwerk makkelijker geleverd en krijgen gezinnen één samenhangend ondersteuningsaanbod. Het uitgangspunt is dat het kindperspectief leidend is, en dat door het combineren van onderwijs met Ouder- en Kindteams en Buurtteams zowel onderwijsachterstanden, psychosociale problematiek als armoede en bestaansonzekerheid tegelijkertijd kunnen worden aangepakt.

De evaluatie van de Amsterdamse Familieschool concludeert dat het concept erin slaagt een geïntegreerd en samenhangend ondersteuningsaanbod te realiseren voor kinderen en gezinnen, waarbij onderwijs, jeugd en bestaanszekerheid effectief worden verbonden. De fysieke nabijheid van verschillende disciplines bevordert vroegsignalering, maatwerk en vermindert hulpfragmentatie. Dit leidt tot betere toegang tot hulp, meer afstemming tussen professionals en een sterkere focus op het

kindperspectief. Tegelijkertijd blijft structurele borging in beleid, gezamenlijke sturing en het voorkomen van verkoking cruciaal voor duurzame effecten.

Quote uit de visiebrief:

“Het zal dan ook niet eenvoudig zijn om de gewenste werkwijze te realiseren en het zal veel tijd, inspanning en uithoudingsvermogen van een ieder kosten om de daarvoor benodigde cultuuromslag te laten plaatsvinden. Met deze visiebrief hoop ik gedurende dat proces houvast te bieden, zodat we steeds voor ogen houden wat we gezamenlijk willen realiseren.”

Tabel 2 Samenvatting van de werkzame elementen uit de casestudies

Werkzame elementen	
	Inrichting: centrale toegang en nabijheid Verlaagt drempels naar hulp voor de inwoner en stimuleert domein-overstijgend werken.
	Gedeelde visie Zowel op het niveau van uitvoering als sturing staat hetzelfde doel centraal en wordt hiernaar gehandeld.
	Systemisch werken (op casus- en organisatieniveau) Versterkt samenhang en voorkomt symptoombestrijding.
	Lerende organisatie Stimuleert leren en experimenteren en bevordert duurzame verandering.



Conclusie en call to action

Het verbinden van bestaanszekerheid en jeugdzorg in gemeenten is een veranderopgave. Gemeenten doen er goed aan te beseffen dat dit tijd en langdurige inzet vraagt. Onze analyse laat zien deze opgave vraagt om het durven doorbreken van gevestigde patronen en om het creëren van omstandigheden waarin experimenteren en leren vanzelfsprekend zijn. Met andere woorden: het vraagt derde-orde-leren. Tegelijkertijd zien we dat gemeenten die hier uitvoering aan geven, verschil maken. Met bestuurders, managers of professionals die deze missie meenemen in hun dagelijks werk, kunnen daadwerkelijk stappen gezet worden.

Call to action

We erkennen dat gemeenten zich niet allemaal op hetzelfde ontwikkelniveau bevinden. Wij beschrijven een aantal handelingsperspectieven die gemeenten kunnen toepassen, ongeacht hun huidige niveau, en geven we aan wat er minimaal nodig is om de basis op orde te brengen. We zien drie handelingsperspectieven die gemeenten zouden moeten verkennen om tot de benodigde systeemtransitie te komen: het vormgeven van verbinding, het zorgen dat de juiste elementen ingericht zijn en het zorgen dat de sturingselementen de juiste sturing bieden. We beschrijven deze drie handelingsperspectieven hieronder en bieden in tabel 4 een checklist aan.

Aanbevelingen om derde-orde-leren toe te passen

Derde-orde-leren is leren op het niveau van overtuigingen, sturing en rolopvattingen. Gemeenten kunnen gericht en consequent werken aan een leerproces met de onderstaande aanbevelingen. Dit leren is geen doel op zich, maar een middel om een sterkere verbinding tussen de domeinen te bewerkstelligen.

1. **Bouw een leerinfrastructuur die alle lagen verbindt.** Zorg dat bestuur, management en uitvoering werken met hetzelfde doel voor ogen en met vaste reflectiemomenten. Beschouw leren als onderdeel van het werk. Maak op vaste reflectiemomenten expliciet bespreekbaar wat impliciete aannames, overtuigingen en dilemma's zijn.
2. **Organiseer bestuurlijk ruimte voor experimenteren.** Bestuurders moeten expliciet ruimte bieden om te proberen, te falen en opnieuw te leren, zonder daarbij af te rekenen op tussentijdse uitkomsten.

Elementen voor een integrale uitvoering

We hebben vijf elementen onderscheiden die gemeenten effectief moeten uitvoeren voor inwoners met meervoudige hulpvragen ten aanzien van integrale uitvoering van hulp rondom bestaanszekerheid en jeugd (zie tabel 3). Deze vijf elementen zien we niet als stappen, maar als elementen die aanwezig moeten zijn voor een integrale aanpak. Per gemeente kunnen deze elementen anders worden ingevuld, passend bij de lokale context en historie. In bijlage II zijn goede voorbeelden weergegeven die invulling geven aan deze elementen.

Tabel 3 Gemeenten moeten vijf elementen effectief uitvoeren om hulpvragen integraal te adresseren.

In beeld krijgen	Signaleren	Verhelderen	Ondersteuning	Vasthouden
Vindplaatsen	Triage en uitvraag	Opstellen ondersteuningsplan	Interventies	Vast gezicht
Inwoners melden zich niet altijd bij de gemeente. Dat vraagt om het benutten van andere vindplaatsen voor inwoners met multiproblematiek via huisartsen, onderwijs (bijvoorbeeld via brugfunctionarissen), in de wijk (buurthuizen) en via vroegsignalering	Een brede intake waarin wordt gekeken vanuit het leven van de inwoner, in plaats van vanuit een koker helpt verkoking tegen te gaan. En intake waar triage plaatsvindt (onderscheid enkelvoudige en meervoudige vragen), want niet iedereen heeft baat bij zo een brede uitvraag.	Het verhelderen van de vraag achter de vraag, heeft tijd nodig. Zelfs wanneer ondersteuning al ingezet is, is een open blik voor andere signalen cruciaal.	Bieden van passende ondersteuning bij problemen op meerdere levensgebieden, vraagt om een passend repertoire aan in te zetten interventies, en scherpe reflectie en evaluatie op niet effectieve inzet van jeugdhulp.	Een belangrijke vereiste voor inwoners met multiproblematiek is om ze vast te houden, in iedere geval gedurende de hele keten, maar liefst ook daarna.
Waar gaat het mis?				
Door o.a. schaamte komt armoede niet in beeld, bijvoorbeeld mensen die moeite hebben met rondkomen die geen gebruik (kunnen) maken van minimaregelingen.	Door onder andere capaciteitsproblematiek wordt er soms onvoldoende tijd genomen om te vertragen tijdens de uitvraag. Dit kan ineffektieve hulp opleveren.	Door onder andere capaciteitsproblematiek wordt er soms onvoldoende tijd genomen om te vertragen. Dit kan ineffektieve inzet van hulp opleveren.	Risicomidend handelen: Uit angst voor fouten (niet ingrijpen waar dit had gemoeten) wordt er onnodig of te vroeg ingegrepen.	Door sturing op trajectduur én inhoudelijke redenen zijn zowel wijkteams als specialisten terughoudend om deze groep te begeleiden, waardoor ze voortdurend verwezen worden of geen hulp meer ontvangen.

Sturingselementen zo organiseren dat integraliteit bevorderd wordt

Het effectief verbinden van jeugdhulp en bestaanszekerheid vraagt om gelijkgerichte sturing⁶ op alle niveaus: van bestuur en management tot beleid en uitvoering, en van de gemeentelijke organisatie tot uitvoeringspartners. Gemeenten kunnen verschillende elementen inzetten om dit te realiseren:

Financiële inrichting op gemeentelijk niveau

Richt de financiële huishouding zo in dat samenwerking tussen domeinen wordt gefaciliteerd. Dit kan door prikkels in te bouwen om beschikbare budgetten volledig

te benutten, door barrières tussen budgetten weg te nemen en door investeringen in bestaanszekerheid toe te staan wanneer deze leiden tot besparingen in de jeugdzorg.

Bestuurlijke en managementkoppeling van beleidsteams

Stimuleer dat wethouders en beleidsmanagers gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het integraal organiseren van beleidsteams en budgetten. Versterk lokale teams door hen meer mandaat te geven, zodat professionals die dicht bij inwoners werken beslissingsbevoegdheid en gezag hebben.

Prioritering en kwaliteitsgerichte sturing aan de voorkant

Zet extra capaciteit in om het begin van de keten te versterken, waardoor de werkdruk afneemt en er tijd ontstaat voor zorgvuldige reflectie. Stuur daarbij op de kwaliteit

6 Overeenstemming tussen de gezamenlijke bedoeling en de manier waarop daadwerkelijk wordt gestuurd.

en inhoud van interventies, in plaats van op kwantitatieve indicatoren zoals het terugdringen van wachtlijsten. Zo ontstaat er ruimte om onderliggende problematiek beter te adresseren.

Lessen voor organisatieverandering

Hoe organiseer je als wethouder doorzettingsmacht en -kracht binnen de organisatie? Oftewel, hoe breng je de organisatie in beweging?

- Een **heldere visie** met daaraan gekoppelde doelen die door de hele organisatie worden gedragen.
- Een **duidelijke analyse** die aangeeft wat de belangrijkste knelpunten zijn die in de weg staan van het behalen van die doelen.
- Borg **bestuurlijk en ambtelijk eigenaarschap** door het proces zo in te richten dat zowel het college als de ambtelijke top verantwoordelijkheid neemt.
- **Groot denken, klein doen**: zorg voor zichtbare resultaten op de korte termijn die bijdragen aan het hoofddoel. Dit creëert een positieve mindset binnen de organisatie.

Kansen voor de nieuwe raadsperiode

In 2026 zullen in alle gemeentes nieuwe besturen plaats gaan nemen. Dit biedt een kans om concrete activiteiten die de twee domeinen verder verbinden in gang te zetten.

We adviseren het nieuwe bestuur om een opdracht aan de ambtelijke organisatie mee te geven om bestaanszekerheid en het jeugddomein concreet te verbinden. In die opdracht kunnen de volgende elementen opgenomen worden: de inrichting van het netwerk, de opdrachten die worden gegeven aan alle uitvoerende professionals die onderdeel zijn van dit netwerk, de onderbouwing van wat mogelijk is binnen de beschikbare middelen en capaciteit.

Noodzakelijke randvoorwaarden op Rijksniveau

In dit onderzoek gaan we hoofdzakelijk in op de beweging die gemeenten kunnen inzetten. Gemeenten opereren hierin niet geïsoleerd, maar maken deel uit van een breder speelveld. Ze behoren deze transitie dan ook niet alleen te dragen, ze hebben hun partners hierbij nodig. Een belangrijke partner hierin is het Rijk. Om de verbinding tussen domeinen effectief en duurzaam vorm te geven hebben gemeenten van het Rijk in ieder geval invulling van een aantal randvoorwaarden nodig.

1. Faciliteren van gegevensdeling

Gemeenten hebben behoefte aan duidelijke kaders vanuit het Rijk over gegevensdeling. Dit omvat onder andere duidelijkheid over de wettelijke mogelijkheden zoals bedoeld met de voorgestelde Wet aanpak samenhangende meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams). Ook kan gedacht worden aan een handreiking gegevensdeling om gemeenten handvatten te bieden.

2. Investeren in professionals

Het realiseren van de verbinding tussen bestaanszekerheid en jeugdzorg vraagt om voldoende gekwalificeerde professionals die systemisch kunnen werken. Daarnaast is het belangrijk dat deze professionals in staat worden gesteld de verbinding te leggen. Hiervoor zijn het hebben van de juiste scholing en het krijgen van voldoende tijd belangrijke factoren. Het Rijk kan hieraan bijdragen door structurele financiering voor deze inzet te borgen.

3. Landelijke richtinggevende afspraken

Landelijke richtinggevende afspraken over lokale interprofessionele samenwerking zorgen voor consistentie tussen gemeentelijke werkwijzen (met ruimte voor maatwerk, afhankelijk van de context) en richting lokale partners. Dit vraagt ook om verbinding tussen de verschillende departementen die hier op rijksniveau bij zijn betrokken.

Checklist handelingsperspectieven

De onderstaande checklist bevat een samenvatting van de handelingsperspectieven en is te gebruiken door gemeenten om inzicht te krijgen in lokale handelingsperspectieven om de domeinen van jeugdzorg en bestaanszekerheid beter met elkaar te verbinden.

Tabel 4 Checklist handelingsperspectieven voor gemeenten.

De basis
Eén verhaal: in beleid en communicatie is helder dat bestaanszekerheid een randvoorwaarde is voor veilig opgroeien.
Eén principe: we sturen op 'geen jeugdhulp zonder zicht op bestaanszekerheid' waar er sprake is van multiproblematiek.
Prioriteit: de gemeente maakt geen keuzes uit financiële stress die leiden tot verslechtering (krimpde kaders).
Verbinding vormen: stel de manier waarop je dit doet ter discussie en erken dat je niet alles weet.
Een lerende organisatie
Leer-infrastructuur: er is een vaste reflectiecyclus waarin bestuur–MT–uitvoering samen bespreekt wat aannames/rolopvattingen/sturing in stand houdt (en dit vertaalt naar keuzes).
Experimenteerruimte met rugdekking: het bestuur organiseert ruimte om te proberen/leren zonder tussentijds afrekenen, mét leerdoelen en borging van wat werkt.

Elementen voor een integrale uitvoering
Vinden: we hebben vindplaatsen (huisarts, school, wijk/welzijn, vroegsignalering) en afspraken met deze vindplaatsen, waardoor gezinnen met multiproblematiek tijdig in beeld komen — ook als ze zich niet bij de gemeente melden.
Signaleren: we hanteren een brede uitvraag vanuit het leven van het gezin, zodat bestaanszekerheid standaard wordt meegenomen waar dat nodig is.
Verhelderen: professionals hebben een brede blik, kunnen buiten hun eigen domein denken en hebben voldoende tijd om de 'vraag achter de vraag' te duiden en dit te vertalen naar één samenhangende analyse en een samenhangend ondersteuningsplan.
Ondersteuning: er zijn effectieve interventies voor het verbeteren van bestaanszekerheid (fondsen, bijzondere bijstand en doorbraakmethoden) die laagdrempelig worden ingezet door professionals.
Vasthouden: er is door de hele keten (en waar nodig daarna) één duidelijke lijn van eigenaarschap, zodat gezinnen niet tussen loketten, overdrachten of wachttijden uit beeld raken.
Sturing op integraliteit
Financiële ontschotting: schotten blokkeren samenwerking niet; investeren in bestaanszekerheid mag als het zwaardere jeugdzorg kan voorkomen.
Bestuurlijke/managementkoppeling: gezamenlijke verantwoordelijkheid van portefeuillehouders/MT is geborgd en er zijn gezamenlijke doelen voor de uitvoering.
Sturen op kwaliteit aan de voorkant: capaciteit en indicatoren zijn gericht op kwaliteit van analyse/passendheid (niet primair op doorstroom/wachttijdst).

Conclusie

De vorm faciliteert, maar uiteindelijk draait het erom dat de verbinding tussen verschillende afdelingen en domeinen effectief wordt vormgegeven. De verschillende casestudies laten zien hoe dit passend bij de lokale context van de gemeente vormgegeven kan worden.

Domeinoverstijgend werken in de breedte

Gemeenten staan voor de uitdaging om complexe vraagstukken op te lossen die zelden in één beleidsdomein te vangen zijn. In dit rapport hebben we de relatie tussen jeugdhulp en bestaanszekerheid belicht, maar de oproep tot verbinding stopt niet bij deze twee thema's. De meerwaarde van domeinoverstijgend werken geldt in de breedte: onderwijs, wonen, veiligheid etc. Door beleid en uitvoering vanuit verschillende domeinen samen te brengen ontstaat een totaalbeeld waarin iedere opgave wordt beschouwd als een onderdeel van een groter geheel.

Het duurzaam verbinden van de domeinen bestaanszekerheid en jeugdzorg is een brede systeemopgave. Verbinding vormgeven en domeinoverstijgend werken vraagt

dan ook niet alleen om actie binnen de gemeentelijke organisatie, maar juist ook met partners buiten de organisatie. Gemeenten kunnen hierin een aanjagende rol vervullen.

Gaan doen wat we al heel lang weten

Het verbinden van bestaanszekerheid en jeugdzorg is een taaie opgave die vraagt om bestuurlijk lef en het doorbreken van diep ingesleten patronen. Gemeenten die deze complexiteit omarmen en investeren in een cultuur van leren en experimenteren laten zien dat er al binnen één bestuursperiode merkbare stappen gezet kunnen worden.

Met de start van een nieuwe bestuursperiode ligt hier een uitgelezen kans om deze veranderopgave hoog op de agenda te zetten en het verschil te maken voor kinderen en gezinnen. De boodschap is helder: het is tijd om te doen wat we al lang weten en de verbinding tussen de domeinen jeugdzorg en bestaanszekerheid duurzaam te leggen.



Bijlage I Overzicht deelnemers aan werksessies

Gemeente	Beleidsdomein
Albrandswaard	Jeugd
Almere	Jeugd
Alphen aan den Rijn	Jeugd en bestaanszekerheid
Amsterdam	Jeugd
Apeldoorn	Bestaanszekerheid
Beek	Jeugd
Emmen	Jeugd en bestaanszekerheid
Haarlem	Bestaanszekerheid
Hellendoorn	Bestaanszekerheid
Leiden	Jeugd
Nijmegen	Bestaanszekerheid

Gemeente	Beleidsdomein
Noordenveld	Bestaanszekerheid
Ridderkerk	Jeugd
Rotterdam	Bestaanszekerheid
Sittard-Geleen	Jeugd en bestaanszekerheid
Utrecht	Bestaanszekerheid
Zaanstad	Jeugd en bestaanszekerheid
Zwolle	Jeugd en bestaanszekerheid
Overig	
Divosa	Jeugd en bestaanszekerheid
Twentse Koers	Bestaanszekerheid

Bijlage II Overzicht voorbeelden elementen

Deze lijst met voorbeelden vormt slechts een weergave van de in gesprekken benoemde voorbeelden en is niet uitputtend.

Voorbeeld	Gemeente	Waarom succesvol?	Element(en)
Hendig	Peel en Maas	Hendig biedt inwoners en gezinnen integrale en passende hulp waarin hun vraag, mogelijkheden en verhaal centraal staan. Het succes zit in gedeeld eigenaarschap, vertrouwen en flexibiliteit om maatwerk te leveren buiten vaste inkoopssystemen.	In beeld krijgen
Scheidingsplein	Hollands Kroon (maar inmiddels 25+ gemeenten)	Via het scheidingsplein wordt vroegtijdig ondersteuning geboden bij een (voornemen tot) scheiding om te voorkomen dat problematiek verergert en dat kinderen onderdeel worden van het conflict.	Signaleren Verhelderen Ondersteuning
Ernaartoe-team	Steenbergen	Pakt problemen bij de bron aan door middel van tijdige en juiste hulp om inzet van onnodige jeugdhulp te voorkomen.	Ondersteuning
IPW Doorbraakmethode	Diverse gemeenten (bijvoorbeeld doorbraak-netwerk Groningen)	Stelt professionals in staat uitzonderingen (maatwerk) waar nodig makkelijker, beter en goedkoper te maken.	Signaleren Verhelderen Ondersteunen
Versnellingsaanpak Jeugd Flevoland	Regio gemeenten Flevoland	Samenwerking met gezinnen, gemeenten, verwijzers en zorgaanbieders om uithuisplaatsingen te voorkomen en kinderen sneller terug naar huis te laten keren door: multidisciplinair ambulant aanbod, betere beoordeling van verblijfsvragen en het stimuleren van door- en uitstroom.	Ondersteuning
Ervaringsdeskundigen als brug naar betere jeugdzorg	Gouda	Ervaringsdeskundigen dragen bij aan effectievere trajecten en vergroten het vertrouwen van jongeren en gezinnen door hun professionele kennis en persoonlijke aansluiting.	Vasthouden
Deltaplan Jeugd	Eindhoven	Onderzoekt hoe innovatieve projecten en ideeën op initiatief van ouders, jeugdigen, zorgaanbieders en professionals kunnen bijdragen aan de beoogde beweging.	Vasthouden
Gratis Aktyf Waadhoeke	Waadhoeke	Alle jongeren ontvangen een voucher met waarde van € 200 voor sport- en cultuuraanbieders.	Ondersteuning In beeld krijgen
Jeugdwerkgelegenheid Stroomopwaarts	Maassluis/Schiedam/ Vlaardingen	Aanpak om jongeren die niet meedoen in de maatschappij (school/werk) in beeld te krijgen en te helpen een nieuw toekomstperspectief te vinden.	In beeld krijgen
Open studio's	Groningen	Laagdrempelige ontmoetingsplek voor jongeren.	In beeld krijgen

Gaan doen wat we al heel lang weten

Over de koppeling van de domeinen
jeugdzorg en bestaanszekerheid



Berenschot