

***Statenstuk* 2012-540**

Ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg 2013-2016

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Cultuur en Economie op 26 september 2012
- provinciale staten op 10 oktober 2012
- fatale beslisdatum: 10 oktober 2012

Behandeld door de heer A.J. Magermans, telefoonnummer (0592) 36 52 43, e-mail
a.j.magermans@drenthe.nl

Portefeuillehouder: de heer A. van der Tuuk

Inleiding

Het voorliggende Provinciaal Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg 2013-2016 is vermoedelijk de laatste beleidsvisie die wij voor de jeugdzorg opstellen. Gepland is dat vanaf 2015 de gemeenten verantwoordelijk worden voor alle jeugd- en opvoedhulp aan kinderen, jongeren en hun opvoeders. Dit beleidskader staat daarom in het teken van een zorgvuldige overdracht van onze jeugdzorgtaken. De overdracht vindt plaats aan de hand van de Drentse pilot jeugd waarin alle betrokken partijen samenwerken. De deelnemers aan de pilot laten zich daarbij leiden door de notitie *'Als jeugd en toekomst tellen'*. Deze notitie geeft de verschillende stappen aan die nodig zijn om tot een zorgvuldige overdracht te komen. Bovendien wordt een nieuw inhoudelijk fundament gelegd voor een succesvolle aanpak. Wij hebben dit meerjarenbeleidskader opgesteld voor een looptijd van 4 jaar. Het biedt derhalve een kader voor ons provinciale beleid, ook als de transitie wordt uitgesteld of helemaal niet doorgaat.

Het Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg is een document dat wettelijk iedere vier jaar aan de Ministeries voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (V&J) wordt voorgelegd. Dit geldt ook voor de uitvoeringsprogramma's. Het meerjarenbeleidskader bevat de kaderstellende grote lijnen en wordt derhalve aangeboden aan uw staten. Het ontwerp wordt na uw instemming ter inspraak voorgelegd aan de gemeenten en relevante uitvoeringsorganisaties. Na deze inspraak en een actualisering wordt een definitieve versie in november 2012 opnieuw aan u voorgelegd. De uitvoeringsprogramma's, waarbinnen de jaarlijkse uitvoering en de verdeling van de middelen worden vastgesteld, worden als lopend beleid vastgesteld door ons en daarna ter kennisname verzonden aan uw staten.

Speerpunten voor de periode 2013-uiteindelijk 2016

In dit meerjarenbeleidskader geeft de provincie aan hoe de wettelijke taken jeugdzorg worden uitgevoerd tot aan de transitie van de jeugdzorg voorzien per 2015. Met het Rijk is afgesproken dat wij ons houden aan de thans wettelijke regelgeving maar dat wij op onderdelen kunnen experimenteren met vernieuwende programma's. Het Rijk werkt aan een nieuwe wet die per datumtransitie van kracht zal worden.

Drenthe bereidt zich, net als andere provincies, actief voor op de transitie van de jeugdzorg. In Drenthe vindt uitvoering van de transitie met gemeenten en organisaties plaats binnen de Drentse pilot jeugd. De hoofdlijnen van deze pilot en vooral de provinciale verantwoordelijkheden daarbinnen staan beschreven in dit meerjarenbeleidskader. Binnen de pilot is gestart met het opstellen van een gezamenlijke visie op de jeugdzorg. Deze visie is vastgelegd in de notitie "Als Jeugd en Toekomst tellen". De notitie is inmiddels in alle Drentse gemeenteraden vastgesteld. De notitie is als bijlage toegevoegd aan dit Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg.

Advies

1. Het ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg 2013-2016 vaststellen.
2. Het ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg 2013-2016 verzenden aan het Ministerie van VWS.
3. Het ontwerp vrijgeven voor inspraak.

Beoogd effect

- Duidelijkheid naar alle partners over onze ambities voor de jeugdzorg in deze periode en over de gewenste resultaten van de samenwerking.
- Een positieve uitwerking op de kwaliteit en vraaggerichtheid van de Drentse jeugdzorg en op het effect ervan voor jeugdigen en ouders.

Zowel het Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg als de Uitvoeringsprogramma's jeugdzorg worden zo opgesteld dat het documenten worden die voor alle partijen duidelijkheid geven over het te voeren en gevoerde beleid, medeoverheden als VWS en gemeenten, medefinanciers als het zorgkantoor; partners in de jeugdzorg.

Argumenten

Verzocht wordt in te stemmen met het ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg zodat het de inspraakprocedure in kan gaan. Tevens kan het ontwerp verzonden worden aan de Ministeries van VWS en V&J zodat wij aan de verplichting in de planning en control-cyclus in de jeugdzorg voldoen

Uitvoering

Tijdsplanning

De route van het ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg is na vrijgave voor inspraak door gedeputeerde staten als volgt.

10 oktober	Vaststellen ontwerp door provinciale staten
12 oktober	Verzending van het door provinciale staten vastgestelde ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg aan het Rijk
15 oktober tot 15 november	Inspraakperiode, verwerken inspraakreacties en actualisering
23 oktober	Vaststelling definitieve versie Meerjarenbeleidskader en Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2013 in vergadering gedeputeerde staten
5 december	Behandeling van het meerjarenbeleidskader in de Statencommissie Cultuur en Economie Het uitvoeringsprogramma 2013 wordt ter lezing/informatie voorgelegd
19 december	Plenaire vaststelling van het meerjarenbeleidskader in PS. Uitvoeringsprogramma 2013 ter kennisname/informatie

21 december	Toezening van het door provinciale staten vastgestelde Meerjarenbeleidskader 2013-2016 en het door gedeputeerde staten vastgestelde uitvoeringsprogramma 2009 aan ministeries.
Januari 2013	Toezening van het Meerjarenbeleidskader en het uitvoeringsprogramma 2013 aan het veld.

Financiën

In het Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg wordt geen financiële paragraaf opgenomen. Voor ons beleid krijgen wij van het Rijk twee doeluitkeringen: één van VWS voor Toegangstaken Bureau Jeugdzorg, het Advies en Meldpunt Kindermishandeling en het zorgaanbod en één vanuit V&J voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

De doeluitkering van V&J is strak geoormerkt en kent een PxQ financiering (T-1). Daarmee kunnen wij de wettelijke taken jeugdbescherming en jeugdreclassering adequaat financieren zeker nu de kostprijzen onlangs zijn aangepast.

Het Ministerie van VWS geeft in de transitieperiode de nodige ruimte bij het inzetten van de middelen. Voornaamste voorwaarde is dat er geen wachtlijsten zijn langer dan 9 weken en geen lange doorlooptijden, zodat wij iedere jeugdige kunnen voorzien van een passend aanbod.

De bedragen van deze doeluitkeringen worden met 10% gekort in 2015 zodra ze worden overgeheveld naar gemeenten. Wij bereiden ons hierop met gemeenten voor. Het is nu nog niet duidelijk of een nieuw kabinet in de periode 2013-2014 nog gaat korten op de doeluitkeringen.

Op 10 juli jl. kregen provincies/GSR's onverwacht een brief van VWS waarin een extra korting werd aangekondigd per 2013 van 2,65% ten gevolge van afspraken uit het Lente-akkoord. Dit betekent voor Drenthe een korting van € 850.000,--. Wij gaan in bezwaar tegen tegen aangekondigde korting. In het Uitvoeringsprogramma 2013 zullen wij aangeven hoe wij deze korting gaan verwerken.

Extern betrokkenen

Het meerjarenbeleidskader wordt door middel van een inspraakronde actief besproken met gemeenten en relevantie uitvoeringsorganisaties.

Communicatie

Zie vorig kopje.

Bijlagen

1. Ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg 2013-2016
- 2 Drentse visie "Als jeugd en toekomst tellen"

Assen, 12 juli 2012

Kenmerk: 28/3.8/2012004688

Gedeputeerde staten van Drenthe,

J. Tichelaar, voorzitter
mevrouw drs. J.M. Imhof, secretaris

jk/coll.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 12 juli 2012, kenmerk 28/3.8/2012004688;

gelet op de Wet op de Jeugdzorg;

BESLUITEN:

het ontwerp-Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg 2013-2016 vast te stellen.

Assen, 10 oktober 2012

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

jk/coll.

Ontwerp

Meerjaren Beleidskader Jeugdzorg 2013 – 2016

Inhoud

	Pagina:
Voorwoord	3
Inleiding	4
Hoofdstuk 1: Provinciale taken	6
1.1 Uitvoering Toegangstaken BJZ	6
1.2 AMK	6
1.3 Jeugdbescherming / jeugdreclassering	7
1.4 Zorgaanbod	9
1.5 Wachtlijsten in de jeugdzorg(meer jeugdigen helpen voor hetzelfde geld)	12
1.6 Kwaliteits- en cliëntenbeleid	13
1.7 Onderwijskansen-jeugdzorg	14
Hoofdstuk 2: Transitieplan	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Landelijk kader	16
2.3 Van denken naar doen	17
2.4 Opdrachten voor de regio's	19
2.5 Opdrachten bovenlokaal	19
2.6 Resultaat	20
2.7 Regioplannen	21
2.8 Begroting	22
Hoofdstuk 3: Financieel kader	23
3.1 Algemeen	23
3.2 Doeluitkering Jeugd	24
3.3 Financiële verantwoording	25
Bijlagen:	26
1. Risicoparagraaf	
2. Drentse visie "Als jeugd en toekomst tellen"	
3. Impactanalyse Drentse Pilot jeugd	
4. Spoorboekje Drentse Pilot jeugd	
Afkortingenlijst	27
verklarende begrippenlijst	28

Voorwoord

Voor ons, als provincie, is het voorliggende beleidskader jeugdzorg 2013 – 2016 de laatste beleidsvisie die wij voor de jeugdzorg hebben opgesteld. Vanaf 2015 nemen de gemeenten het stokje over en worden zij verantwoordelijk voor alle jeugd- en opvoedhulp.

Ik vind dat een goede ontwikkeling. Gemeenten staan als overheid dicht bij hun inwoners. Zij weten als geen ander wat er leeft onder jeugdigen en hun ouders. Zij kunnen daarom ook goed antwoord geven op vragen als: Wat gaat goed en wat gaat minder goed? Waar zien we mogelijkheden en oplossingen? Wie kunnen daar een rol in spelen? Gemeenten zijn al verantwoordelijk voor het jeugdbeleid. Door decentralisatie van bevoegdheden op een breed terrein beschikken de gemeenten straks over instrumenten om een samenhangende en vernieuwende aanpak te ontwikkelen.

Deze overdracht betekent niet dat we als provincie ons werk niet goed hebben gedaan. We kunnen met trots terugkijken op de periode vanaf 1992 waarin we onze wettelijke taken hebben uitgevoerd. Kenmerkend voor onze aanpak was en is de ontwikkeling van beleid in nauwe samenwerking met alle partners die een rol spelen in de hulp aan jeugdigen en hun ouders. Ik noem de uitvoerende instellingen, gemeenten, belangenbehartigers en niet in de laatste plaats de cliënten zelf. Drenthe is een kleinschalige provincie waarin partijen elkaar over het algemeen gemakkelijk weten te vinden. Vernieuwingen en experimenten vinden hier een voedzame bodem. Onze aanpak heeft zelfs landelijke bekendheid gekregen onder de naam 'het Drentse model.'

Hieruit kwamen bijvoorbeeld de lokale toegangen jeugdzorg voort die we gerust als voorlopers van de huidige Centra voor Jeugd en Gezin mogen bestempelen. Maar ik kan meer positieve voorbeelden noemen, zoals de verschuiving van zware hulpvormen naar lichtere, vaak ambulante hulp, de uitvoering van vernieuwende opvoedprogramma's, resultaat gericht meten, de vele pleegzorgvarianten en de aandacht voor de veiligheid van het kind. Wachtlijsten kennen we nauwelijks in onze provincie. Al met al mooie resultaten die we met zijn allen hebben bereikt.

De opdracht waar de provincie nu voor staat is te zorgen voor een goede overdracht aan de gemeenten. Dit beleidskader geeft hiervoor de contouren en randvoorwaarden aan. De stapsgewijze uitwerking van de overdracht vindt plaats via de Drentse pilot jeugd waarin alle betrokken partijen nauw samenwerken. Deze partijen hebben zich gebonden aan een gezamenlijke visie die is vastgelegd in de notitie *'Als jeugd en toekomst tellen.'* Deze visie behelst niet alleen een zorgvuldige overdracht, maar biedt tegelijkertijd een nieuw inhoudelijk fundament voor de hulp aan jeugdigen en hun ouders, onder het motto: Nabij zijn en aansluiten met positief jeugdbeleid.

De overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten zie ik als een uitdaging om in gezamenlijkheid te werken aan nog betere hulp voor jeugdigen en hun ouders. En dat is toch waar het in de eerste plaats om gaat. Dit laatste beleidskader zal ons daarbij helpen.

Ard van der Tuuk,

Gedeputeerde jeugdzorg
van de provincie Drenthe

Inleiding

Het voorliggende Provinciaal Beleidskader Jeugdzorg 2013 – 2016 is de laatste beleidsvisie die wij voor de jeugdzorg opstellen. Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugd- en opvoedhulp aan kinderen, jongeren en hun opvoeders. Dit beleidskader staat daarom in het teken van een zorgvuldige overdracht van onze jeugdzorgtaken. De overdracht vindt plaats aan de hand van de Drentse pilot jeugd waarin alle betrokken partijen samenwerken. De deelnemers aan de pilot laten zich daarbij leiden door de notitie *'Als jeugd en toekomst tellen'*. Deze notitie geeft de verschillende stappen aan die nodig zijn om tot een zorgvuldige overdracht te komen. Bovendien wordt een nieuw inhoudelijk fundament gelegd voor een succesvolle aanpak.

Provinciale taken

Voor deze beleidsperiode geven we aan welke taken we nog uitvoeren, op welke wijze we dat doen en wat de gevolgen van de overdracht voor deze taken zijn.

We gaan in op de volgende onderdelen.

- Toegangstaken
- Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)
- Jeugdbescherming en Jeugdreclassering
- Zorgaanbod
- Kwaliteits- en cliëntenbeleid
- Onderwijskansen-jeugdzorg

Voor toegangstaken geldt dat zij worden ondergebracht bij de CJG's en de Gebiedsgerichte Teams (GGT). Personeel blijft in dienst van Bureau Jeugdzorg totdat de overdracht is afgerond. Waar mogelijk worden indicatiestellingen vervangen door verwijzingen. Een aantal voorzieningen, waaronder het AMK, gaan we bovenlokaal organiseren. Gemeenten geven aan hoe het aanbod lokaal wordt ingevuld. Verder starten we een aantal vernieuwende trajecten in de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Vernieuwingen in het zorgaanbod blijven we ondersteunen, zodat jeugdigen veilig en gezond kunnen opgroeien. We willen de grote instroom terugdringen door een preventieve aanpak. Het voorkomen van wachtlijsten houdt onze aandacht. Met behulp van prestatie-indicatoren maken we afspraken over een effectief en efficiënt aanbod. Financiering van het zorgaanbod gaat plaatsvinden op basis van het aantal unieke cliënten, in relatie tot het aantal benodigde bekostigingseenheden.

Wij stimuleren gemeenten om cliënten centraal te stellen in hun beleid. Belangrijke partners daarbij zijn: cliëntenraad en klachtencommissie, cliëntvertrouwenspersoon, stichting Pleegwijzer en Inspectie Jeugdzorg. Verder hechten wij veel waarde aan een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) van medewerkers en HKZ certificering van Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders.

Op het gebied van onderwijskansen-jeugdzorg hebben wij geen wettelijke taak. Samen met gemeenten zetten we ons in voor een goede afstemming tussen lokaal onderwijs en lokaal jeugdbeleid.

Transitieplan

Het transitieplan is een uitwerking van de notitie *'Als jeugd en toekomst tellen'* en van de landelijke transitieagenda. Het rijk heeft onze provincie aangemerkt als één van de koploperregio's. Uitvoering van de overdracht vindt plaats via de Drentse pilot jeugd.

De inzet van gemeenten en provincie is erop gericht om de verschillende onderdelen van de brede jeugdzorg bij elkaar te brengen rond de natuurlijke leefroutes van jeugdigen en hun gezinnen.

Hierdoor komen zorg dicht bij huis en samenhangende ondersteuning gemakkelijker tot stand. Waar

nodig komen op bovenlokaal niveau afspraken tot stand over financiering van de verschillende zorgvormen. De Drentse monitor jeugd en praktijkonderzoek maakt de resultaten van de zorg meetbaar.

De toegang tot de jeugdzorg krijgt gestalte binnen de lokale zorgstructuur en de gebiedsgerichte teams. Deze teams bestaan uit generalisten die snel gespecialiseerde zorg en deskundigheid nabij kunnen halen. Vormen van gemeentelijke samenwerking zijn nodig om (specialistische) zorg in te kunnen kopen.

Voor 2013 en 2014 stellen wij autonome middelen (jaarlijks € 350.000,-) beschikbaar voor uitvoering van de pilot. Van gemeenten verwachten we in die periode een zelfde bijdrage.

Financieel kader

In de afgelopen beleidsperiode hebben we de inkomsten en uitgaven in evenwicht kunnen brengen. Daarmee is een stevig financieel fundament ontstaan. Dat is ook nodig, omdat we voor de komende jaren rekening moeten houden met financieel zwaardere tijden. Bovendien zijn voor de overdracht extra middelen nodig.

Tot uiterlijk 1 januari 2016 ontvangen we een doeluitkering om onze wettelijke taken uit te voeren. Deze middelen wenden we aan voor: wettelijke taken BJZ (o.a. justitiële taken), Toegangstaken en Advies en Meldpunt Kindermishandeling bij BJZ, ontwikkeling zorgaanbod bij zorgaanbieders, kosten overdracht waaronder het op vraag van gemeenten inrichten van een expertise/ ondersteuningspunt en cliëntenbeleid.

Aan jeugdzorgmiddelen is naar verwachting jaarlijks in totaal € 40,- miljoen beschikbaar, uitgaande van ongewijzigd beleid.

In de afgelopen periode is landelijk gewerkt aan een nieuw systeem(jaardocument, zie hfst. 3.3) van financiële verantwoording. Yorneo maakt hiervan inmiddels gebruik. Voor BJZ is landelijk afgesproken om nog gebruik te maken van het bestaande systeem.

Hoofdstuk 1 Provinciale taken

1.1 Uitvoering Toegangstaken BJZ

Bureau Jeugdzorg verricht verschillende taken die in samenhang worden uitgevoerd.

Toegangstaken

- Indicatiestelling
- Aanmelding
- Gespecialiseerd casemanagement
- Voorlichting/ service/ deskundigheidsbevordering

Samen met gemeenten worden toegangstaken vanaf 2011 ingevuld binnen de CJG's. In de regioplannen van de Drentse Pilot Jeugd¹ leggen we vast welke taken op welke schaal en in welke fases worden ingebracht in het CJG en de Gebieds Gerichte Teams (GGT). In de regioplannen nemen we een fasering en spoorboekje op om onder andere cliëntroutes duidelijk in beeld te brengen. Wij blijven als provincie de eerst verantwoordelijke overheid en financier voor de taken BJZ. De medewerkers blijven in dienst van BJZ, totdat het landelijk transitieplan aangeeft dat er een overdracht moet plaatsvinden. Taken waarvan duidelijk is dat gemeenten die niet willen overnemen² bouwen we in de transitieperiode verder af. We gaan vooral investeren in de regio's die kwaliteit en capaciteit leveren in hun CJG en GGT. Onderzocht wordt of een deel van de toegangstaken (gespecialiseerd casemanagement) op regionale of provinciale schaal beschikbaar moet blijven. Het gespecialiseerd casemanagement zal verder moeten worden verbonden met de coördinatie van zorg in de CJG's en het zorgaanbod zodat er niet te veel schakels zijn voor de jeugdige. De ombouw van indiceren naar verwijzen werken we ook binnen de pilot verder uit. Goede afstemming met het rijk is door de juridische kwetsbaarheid van groot belang.

1.2 AMK

- Voorlichting
- Advies & consult
- Melding

De transitieagenda van het rijk³ geeft duidelijk aan dat het AMK op bovenlokaal niveau (Drentse schaal) vorm moet krijgen. Het AMK moet ook aansluiten bij de Meldpunten Huiselijk Geweld (nu ondergebracht bij GGD Drenthe). Gemeenten moeten uiterlijk in 2013 bepalen waar en hoe functies van het AMK een plek krijgen in het aanbod. Wij hebben het AMK/ Servicebureau opdracht gegeven om de zogenaamde RAAK-trainingen en trainingen in het gebruik van de meldcode kindermishandeling te geven aan onder meer CJG ketenpartners, onderwijs en artsen. BJZ Drenthe voert de trainingen samen met de GGD (Steunpunt huiselijk geweld) uit. In 2013 of 2014 moeten deze trainingen door de deelnemende instellingen zelf worden betaald. We zullen kijken of de trainingen een plaats kunnen krijgen in de opleidingsplannen van de CJG's en het ondersteuningspunt POD/ VOD.

1.3 Jeugdbescherming/ jeugdreclassering

¹ Zie verder Hoofdstuk transitie

² Een overzicht van alle Toegangstaken wordt daartoe opgesteld

³ Transitie agenda Rijk d.d. mei 2012.

De uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering is een wettelijke taak. Hierbij hoort ook het bestuurlijk of casus overleg met ketenpartners als Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en politie.

Per 2012 bestaat er een heldere kostprijs voor de onderdelen die het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) financiert. Het ministerie werkt aan certificering, waarmee we kwaliteit en beschikbaarheid van het aanbod kunnen waarborgen. Gezien de landelijke afspraken⁴ is een bundeling van jeugdbeschermingstaken op bovenlokaal niveau gewenst. In nauwe afstemming met gemeenten en BJZ Drenthe verkennen we daarvoor twee opties:

1. Samenwerking in Noordelijk verband met BJZ Groningen/ Fryslan en/ of Overijssel die leidt tot een Noordelijke Stichting Jeugdbescherming
2. Als zelfstandig en gecertificeerd onderdeel aanhaken bij een Drentse zorgaanbieder (Yorneo).

Belangrijk punt voor beide opties is dat we nauw aansluiten bij de lokale CJG's/gebiedsgerichte teams.

Vernieuwende trajecten in de jeugdbescherming/ jeugdreclassering

Wij starten in 2013 en 2014 met de uitvoering van de volgende trajecten:

- *Implementatie van nieuwe werktarieven jeugdbescherming en jeugdreclassering*

Met het ministerie van V&J is eind 2011 een bestuurlijk akkoord gesloten over de werktarieven jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit betekent helderheid voor de netwerk- en trajectberaden en de nieuwe methodiek voogdij. Voor andere onderdelen is de bestedingsruimte nog niet bekend. Bovendien is nog niet duidelijk hoe de middelen over de provincies worden verdeeld.

- *Gedragbeïnvloedende maatregel*

Rechtvaardig kunnen op grond van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) opleggen. De GBM is bedoeld voor jongeren voor wie opsluiting een te zware straf is, terwijl een voorwaardelijke straf te licht zou zijn. De gedragsmaatregel houdt een uitbreiding van de sanctiemogelijkheden in. De voorgenomen wijziging van artikel 77c van de Wetboek van Strafrecht maakt het mogelijk toepassing van het jeugdstrafrecht uit te breiden van 21 naar 23 jaar. Hiermee ontstaat ook de mogelijkheid tot het opleggen van een gedragsmaatregel uit te breiden. De gedragsmaatregel, die straf en zorg combineert, biedt ook voor jongvolwassenen een geschikte juridische basis om de nodige gedragsverandering te bereiken.

- *Nieuwe werkwijze voogdij*

Vanaf 2010 is gewerkt aan invoering van de nieuwe voogdijmethode. In 2012 is BJZ Drenthe hiermee daadwerkelijk gestart. De methode heeft als doel de overdracht van de voogdij van Bureau Jeugdzorg naar natuurlijke personen (pleegouders of gezinsvoogd) te stimuleren. Hierdoor ontstaat een verlaging van de caseload per gezinsvoogd die leidt tot minder uithuisplaatsingen en tot kortere ondertoezichtstellingen (ots). Een ander doel is dat één methodiek voor de gezinsvoogdij tot stand komt. Bureau Jeugdzorg is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelen en heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld. Het is onze taak hierop toe te zien en te zorgen voor de randvoorwaarden. In de doeluitkering zijn middelen opgenomen voor regionale implementatiekosten, scholing en projectsubsidie. Daarnaast ontvangt Jeugdzorg Nederland vergoedingen voor landelijke implementatiekosten.

- *Werkboek jeugdreclassering*

⁴ Landelijke transitie agenda Rijk, VNG, IPO april 2012

De rechter legt jeugdreclassering voor een bepaalde periode op. In die tijd kan de jongere bewijzen dat hij of zij zich wél goed kan gedragen en iets van het leven wil maken. Uitvoering vindt plaats door de afdeling jeugdreclassering van BJZ.

Er zijn 3 vormen van reclassering: Standaard, ITB Criem en Harde Kern. ITB-CRIEM is speciaal gericht op jongeren met ouders die afkomstig zijn uit een etnische minderheidsgroep. ITB Harde Kern is een streng programma voor jongeren die ernstige delicten hebben gepleegd of veelpleger zijn. Na afloop van de periode wordt bekeken of de jongere de doelen heeft gehaald. Gaat hij of zij tussentijds de fout in, dan moet de medewerker van de jeugdreclassering dat aan justitie melden en volgt alsnog straf.

- *Risicomanagement ondertoezichtstelling (OTS)*

In april 2011 heeft de Inspectie Jeugdzorg een hertoets uitgevoerd bij BJZ Drenthe. Hieruit blijkt dat risicomanagement inmiddels voldoende systematisch wordt toegepast voor jeugdigen die onder toezicht zijn gesteld. De inspectie is positief over de verbetering die is gemaakt bij het inschatten van risico's en bij de overdracht van ondertoezichtstellingen. Wel heeft de inspectie nog een aantal aanbevelingen voor verdere verbeteringen. Wij zien erop toe dat BJZ Drenthe deze aanbevelingen opvolgt.

- *Doorlooptijden OTS*

Elke jeugdige moet de kans krijgen veilig en gezond op te groeien. Dat betekent dat zijn of haar belang voorrang krijgt boven dat van de ouder of opvoeder. Als een kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de hulpverlening stagneert of niet op gang komt, grijpt BJZ in. De inperking van de rechten van ouders of jeugdigen via een OTS moet wel zo kort mogelijk zijn. Bij de uitvoering van de OTS stelt BJZ Drenthe kwaliteitseisen aan de stappen die gezet moeten worden. Te bereiken resultaten zijn onder andere: kortere doorlooptijden, minder en kortere uithuisplaatsingen en meer doeltreffendheid van de maatregel. De gemiddelde duur van een OTS is in Drenthe momenteel zo'n 2,5 jaar.

- *Netwerk- en trajectberaden*

Voor het terugdringen van recidive onder jongeren is een effectieve, sluitende en passende nazorg belangrijk. Door invoering van het zogenaamde netwerk- en trajectberaad is er betere en intensievere samenwerking tussen de ketenpartners in de regio ontstaan. Deze beraden vormen een vaste overlegstructuur waarin de ketenpartners gezamenlijk zorgen voor een sluitende begeleiding voor alle jongeren die in een Justitiële jeugdinrichting (JJI) terecht komen. Tijdens het netwerkberaad wordt informatie over de jongere verzameld, geschat hoe lang hij nog in de JJI verblijft en worden heldere afspraken gemaakt over nazorg. In het trajectberaad worden afspraken gemaakt over de begeleiding van de jongere en zijn ouders. Dit beraad vindt niet plaats binnen de JJI, maar in de regio waar de jongere woont. De gemeente speelt hierin ook een rol. Wij krijgen van het ministerie van V&J middelen (doeluitkering) voor structurele financiering van de netwerk- en trajectberaden.

- *Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem (GCOS)*

Het GCOS is een informatiesysteem dat samenwerkingsverbanden van de veiligheidshuizen ondersteunt. Het GCOS vervangt het Nazorg Jeugd systeem dat partijen in de jeugdstrafrechtketen gebruikten. Door middel van koppelingen - voor zover de gebruiker daartoe is gemachtigd - wordt informatie uit de bronsystemen opgehaald en weergegeven. Informatie over een casus wordt opgeslagen, zoals informatie over betrokkenen, locatie van de melding en afspraken die betrokken instellingen hebben gemaakt. Instellingen leggen informatie over uitvoering en voortgang van afspraken vast in hun eigen informatiesystemen. Door bundeling van informatie ontstaat een beter beeld van de situatie en kan de aanpak gericht worden ingezet. Betrokken partijen als politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en Ministerie van V&J kijken of verdere uitbreiding mogelijk is. Wij zien erop toe dat BJZ Drenthe dit nieuwe systeem goed gaat uitvoeren.

Toekomst BJJ Drenthe

Onderzoeken van Ernst en Young, Deloitte en de Algemene Rekenkamer hebben laten zien dat BJJ Drenthe in de huidige vorm te klein is om zelfstandig te functioneren. Het ministerie van V&J heeft ons verzocht na te gaan hoe BJJ Drenthe door schaalvergroting meer rendabel kan werken. De noodzaak daartoe wordt versterkt doordat steeds meer werkers vanuit de Toegang binnen CJG-netwerken actief zijn. Dit maakt de overhead van BJJ Drenthe relatief groter. In overleg met BJJ Drenthe wordt in de transitiefase gewerkt aan een meer rendabele manier van werken. Wij geven BJJ Drenthe de opdracht na te gaan of samenwerking inzake justitietaken op noordelijke schaal haalbaar en gewenst is.

Daarnaast onderzoeken we in afstemming met gemeenten wat de opties zijn ten aanzien van de Toegangstaken en het AMK. Gemeenten hebben een voorkeur voor het inbrengen van de Toegangstaken BJJ in hun CJG's en denken aan het samengaan van AMK en de steunpunten Huiselijk Geweld.

De Provincie is eindverantwoordelijk voor een definitieve vormgeving in de transitiefase.

1.4 Zorgaanbod.

Inleiding

Vanaf 2015 gaan de activiteiten van de jeugdzorg over naar gemeenten. Het gaat om activiteiten zowel in het lokale veld als binnen provinciale jeugdhulp, organisaties voor kinderen met een licht verstandelijke beperking en jeugd-GGZ. Tot de overdracht voeren wij onze wettelijke taak op het huidige niveau uit. Wij richten ons op resultaten waarvan we de kwantiteit en kwaliteit kunnen meten.

Onze verantwoordelijkheid

Wij zijn er verantwoordelijk voor dat alle jeugdigen in Drenthe hun aanspraak op provinciaal gefinancierde jeugdzorg binnen de wettelijke termijnen kunnen realiseren (toereikend zorgaanbod), waarbij:

- er in geval van crisis binnen 24 uur in crisisopvang wordt voorzien;
- jeugdigen na indicatiestelling binnen 9 weken worden geholpen. Langer wachten kan alleen als Bureau Jeugdzorg dit inhoudelijk verantwoord vindt.

Onze taak

Wij willen jeugdigen helpen om binnen de gegeven mogelijkheden veilig en gezond op te groeien. Daarbij is het onze taak om met jeugdhulpaanbieders afspraken te maken over een efficiënt en effectief zorgaanbod. Uitgangspunt is inhoudelijke vernieuwing binnen de verschillende opvoedmilieus (stepped care gedragsproblemen). Hiervoor maken wij gebruik van:

- de visie 'Als jeugd en toekomst tellen' (gezamenlijke ambities);
- de opdracht aan zorgaanbieders;
- kwaliteitseisen en subsidie-/inkoopbeleid;
- prestatie-indicatoren.

Wij zullen ontwikkelingen en vernieuwingen steunen en stimuleren, zolang deze niet ten koste gaan van ons hoofddoel: behoud van de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken.

Visie, gezamenlijke ambities

Wij kiezen voor een zorgaanbod waarin de nadruk ligt op een verdere verbetering van de effectiviteit, verkorting van de behandelduur en integratie in de keten. Hierdoor kunnen we de grote instroom in de provinciale jeugdzorg opvangen en wachtlijsten blijven voorkomen. De ontwikkelingen binnen de

jeugdzorg en de door ons gesubsidieerde instellingen analyseren en monitoren wij periodiek. Wij maken hiervoor gebruik van beleidsinformatiedocumenten, rapportages en onderzoeken.

Opdracht aan zorgaanbieders.

De door ons gefinancierde zorgaanbieders bieden zorg op indicatie die past binnen de doelen die BJZ in het indicatiebesluit heeft beschreven en binnen de mogelijkheden van de jeugdige en de ouders/opvoeders.⁵ Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor hun kinderen, maar het opvoedmilieu bestaat ook uit de wijk, buurt, opvang en school. Het 'ketenniveaumodel' helpt ouders en jeugdigen hun eigen kracht te benutten bij het oplossen of draaglijk maken van problemen. Zij zijn eigenaar van het probleem én de oplossing. Daarom worden zij actief betrokken bij het opstellen van een trajectplan dat voorziet in maatwerk, gebaseerd op de vraag van jeugdigen en ouders. Deze trajectmatige benadering draagt bij aan efficiënte zorgverlening. Er is alleen sprake van uithuisplaatsing als de problematiek of veiligheid dat vereist. De uithuisplaatsing moet zo kort mogelijk zijn.

Het zorgaanbod is vernieuwend, denk aan vormen van zorg zonder indicatie. Hierbij is wel tussenkomst van BJZ Drenthe noodzakelijk.

Steeds vaker wordt gevraagd om ondersteuning van professionele opvoeders binnen kindercentra en onderwijs en van professionals in de CJG's die werken in buurten, ziekenhuizen, consultatiebureaus en Speciaal Basisonderwijs. Zorgaanbieders ontwikkelen en voeren daarom vernieuwende zorgprogramma's uit binnen de verschillende opvoedmilieus.

Kwaliteitseisen en subsidie-/inkoopbeleid

Zoals beschreven in de Wet op de jeugdzorg moet zorg doeltreffend en doelmatig zijn en afgestemd op de behoefte van de cliënt, zoals beschreven in het indicatiebesluit van BJZ. Zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke vulling van de zorg. Om meer ruimte te geven aan de professionals van de zorgaanbieders hebben wij in de vorige beleidsperiode besloten dat BJZ Drenthe niet langer 'omvang en duur' in het indicatiebesluit benoemt, maar de doelen formuleert waaraan zorg moet voldoen.

Wij willen dat in Drenthe voldoende aanbod van passende en verantwoorde zorg beschikbaar is (ambulante hulp, daghulp, pleegzorg, residentiële zorg). De wijze waarop deze vormen van zorg zich in deze beleidsperiode ontwikkelen, is afhankelijk van de vraag en van aanpassingen die de provinciale zorgaanbieders in hun zorgtrajecten doorvoeren. Van invloed hierop zijn ook de landelijke ontwikkelingen die zich al in 2012 hebben afgetekend en die zich in deze beleidsperiode zullen voltrekken. We denken aan de decentralisatie van de Landelijk Werkende Instellingen en de trajecten jeugdzorgPlus. De gewenste ontwikkelingen leggen wij jaarlijks vast in ons programma van eisen.

Om kwaliteit te behouden en risico's te vermijden, willen wij het aantal aanbieders van jeugdzorg beperkt houden. Ons doel is om het zorgaanbod zoveel mogelijk te laten verzorgen door Yorneo. Alleen als de zorg daarom vraagt, naar het oordeel van BJZ Drenthe, zal van een andere jeugdzorgaanbieder gebruik worden gemaakt.

Wij doen alleen zaken met aanbieders die:

- zich voegen in stepped care arrangementen (zoals Triple P/POD);

⁵. In de transitiefase 2013 en 2014 wordt de indicatietaak van BJZ, binnen de wettelijke mogelijkheden, geleidelijk omgevormd tot een model van nabijhalen van vormen van gespecialiseerde zorg (zie verder H2 transitie)

- zich voegen naar 1 gezin, 1 plan;
- werken met erkende middelen (keurmerk):
 - HKZ-certificaat
 - voldoen aan de door de Inspectie Jeugdzorg en de Arbeidsinspectie gestelde eisen.
- werken met gecertificeerde professionals die in het bezit zijn van een recente verklaring omtrent het gedrag (VOG);
- met prestatie-indicatoren resultaatcijfers leveren:
 - wachtlijstgegevens via een website publiceren;
 - jaarlijks effectrapportages opstellen van alle programma's die leiden tot verbeteracties en die aantoonbaar worden uitgevoerd.

Prestatie-indicatoren

Wij maken met behulp van prestatie-indicatoren afspraken over een effectief en efficiënt zorgaanbod met zorgaanbieders. Hierbij maken wij gebruik van Resultaat Gericht Meten.

Financieringssystematiek

Wij financieren de jeugdzorgaanbieders op basis van bekostigingseenheden (BE) tegen een vastgestelde prijs (PXQ). Met deze bekostigingssystematiek kunnen we sturen op kostenefficiency. Het effect van de zorg (E) wordt hierbij betrokken. Efficiencyverbetering willen wij zoveel mogelijk stimuleren door te sturen op het aantal unieke⁶ cliënten dat geholpen wordt. Wij willen inzichtelijk maken hoeveel de jeugdzorg gemiddeld per unieke cliënt kost. Tegelijkertijd willen wij ook zicht krijgen op welke zorg (BE) geboden wordt. Dit betekent dat wij afspraken maken met de jeugdzorgaanbieders over het aantal te behandelen unieke cliënten per jaar met de daarvoor benodigde bekostigingseenheden.

Landelijk Werkende Instellingen

Met ingang van 2013 is financiering van de zes LWI's volledig gedecentraliseerd, zoals de Wet op de jeugdzorg beoogt. Voor een zorgvuldige overgang van zowel cliënten als de desbetreffende instellingen is een convenant afgesloten. Het LWI-convenant dat de gemandateerde bevoegdheden voor de justitiële taken invult, wordt verlengd totdat ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn gedecentraliseerd naar gemeenten.

Wij willen in de nieuwe beleidsperiode de subsidierelatie met de LWI's over laten gaan in een inkooprelatie met Yorneo. De LWI's zijn:

- William Schrikker Pleegzorg
- Leger des Heils Noord

⁶Unieke cliënten:

Volgens afspraak met de provincie wordt onder 'unieke cliënten' verstaan dat meerdere aanspraken in dezelfde zorgvorm worden geteld voor 1 en dat bij meerdere aanspraken in verschillende zorgvormen de zwaarste telt; in de volgorde residentieel, daghulp, ambulantly, pleegzorg.

Uitsluitingen:

Cliënten die zelf langer willen wachten dan 9 weken.

Cliënten die extern in zorg zijn en omwille van het verblijf elders niet kunnen worden opgenomen.

Cliënten die aangemeld worden via Landelijk Werkende Instellingen (LWI's).

- Stichting Gereformeerd Jeugdwerk
- Hoenderloogroep
- Avenier.

JeugdzorgPlustrajecten.

Jeugdigen die geplaatst zijn in de gesloten jeugdzorg moeten zo snel mogelijk weer actief en op aanvaardbare wijze gaan deelnemen aan de samenleving.

Het ministerie van VWS richt zich tot 2015 op een verdere kwaliteitsontwikkeling van de gesloten jeugdzorg. Daarbij staan het werken met zorgtrajecten, het gebruik van bewezen effectieve methoden en de kwaliteit van de zorg voorop. Dit moet ertoe leiden dat de gesloten jeugdzorg in 2015 een integraal onderdeel is van de jeugdzorg. Het Poortje in Groningen is gestart met de uitvoering van twee beleidskaders (trajecten jeugdzorgPlus en zorggebieden jeugdzorgPlus).

Wij zetten ons in om de beoogde trajectbenadering bij de gesloten jeugdzorg/jeugdzorgPlus te realiseren in samenwerking met BJZ Drenthe, het provinciale jeugdzorgaanbod, het onderwijs en gemeenten. Daarbij gaan wij ervan uit dat middelen die in de gesloten jeugdzorg vrijvallen als gevolg van een korte verblijfsduur, in overleg met ons elders binnen de zorgtrajecten worden ingezet.

1.5 Wachlijsten in de jeugdzorg (meer jeugdigen helpen voor hetzelfde geld)

We werken hierbij aan de doelstellingen van het rijk zoals benoemd in het landelijk beleidskader jeugdzorg 2013 – 2015:

- Vermindering van de groei van de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg;
- Op termijn komen tot stabilisatie en zelfs daling van de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg (tweedelijnszorg);
- Meer kinderen worden sneller geholpen voor hetzelfde budget;

Wij spannen ons als Provincie Drenthe al jaren succesvol in om beleid te voeren waarbij jeugdigen en hun gezinnen tijdig en adequaat worden voorzien van de juiste zorg en ondersteuning. Gevolg van dat beleid is dat er nauwelijks wachlijsten en lange wachttijden binnen en tussen trajecten zijn in de Drentse jeugdzorg voor jeugdigen met opvoed- en opgroei problemen. Ook zijn we in de Drentse provinciale jeugdzorg steeds effectiever en efficiënter gaan werken waardoor we steeds meer jeugdigen kunnen helpen voor hetzelfde geld (landelijk 15% extra jeugdigen).

Omdat we als Provincie financieel verantwoordelijk zijn voor een beperkt gedeelte van het brede jeugdzorg terrein kunnen we echter niet voorkomen dat er in aanpalende sectoren zoals de jeugd ggz en de zorg voor jeugdigen met een beperking wel sprake is van wachlijsten. Een van de voordelen van de stelsel herziening in de jeugdzorg, waarbij gemeenten verantwoordelijk worden voor de gehele kolom van de jeugdzorg, is dat er dan sprake is van 1 financier. Middels een eenduidig beleid en een eenduidige inkoop kunnen gemeenten beter grip krijgen op het effectief inzetten van zorg en ondersteuning in de brede jeugdzorg waardoor er ook in aanpalende sectoren minder wachlijsten zullen ontstaan. In de Drentse Pilot jeugd wordt gewerkt in de visie van “Opvoeden Versterken” waarbij ondermeer gewerkt wordt met de principes van oplossingsgericht werken en eigen kracht. Door het versterken van de Centra voor Jeugd en Gezin en het preventief jeugdbeleid zal er op den duur minder gespecialiseerde zorg nodig zijn. Zo kunnen we de zorg, voor de jeugdigen en de ouders die dat nodig hebben, ondanks aangekondigde kortingen, blijven garanderen.

Ambitie 2013-2014

Al jaren zijn er in Drenthe nauwelijks wachtenden (langer dan 9 weken) op geïndiceerde jeugdzorg. Wij hebben met onze zorgaanbieders (waaronder Yorneo) afgesproken dat alle jeugdigen voor

provinciale jeugdzorg binnen 9 weken worden geholpen. Bureau Jeugdzorg signaleert voor ons wanneer er een jeugdige niet geplaatst kan worden bij een zorgaanbieder. Er is daartoe een overleg gestart met BJZ en alle zorgaanbieders inzake deze moeilijk plaatsbare jongeren. BJZ zal ook deze taak inbrengen in de CJG's. Zo nodig zetten we ons budget in voor *onvoorzien zorgaanbod* om toch zorg op maat te kunnen leveren als dat in Drenthe onverhoopt niet beschikbaar is.

Ook bij Bureau Jeugdzorg zorgen we ervoor dat jeugdigen niet langer dan nodig op zorg hoeven te wachten. Daar gelden b.v. de afspraken:

- Geen wachtlijsten en wachttijden langer dan afgesproken bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling
- Geen wachtlijsten en wachttijden langer dan afgesproken bij de Jeugdbescherming en jeugd reclassering.
- Geen wachtlijsten bij de Toegang

1.6 Kwaliteits- en cliëntenbeleid

Vanuit het belang van de jeugdige willen wij ook tijdens de overdracht van de jeugdzorg ons huidige cliënten- en kwaliteitsbeleid voortzetten. Wij zullen gemeenten stimuleren om de cliënt centraal te stellen in hun toekomstige jeugdzorgbeleid.

Ouders en jeugdigen die gebruik maken van zorg willen graag betrokken worden bij de overdracht. Het is daarom belangrijk dat zij aan dit proces kunnen deelnemen, bijvoorbeeld via jongeren- en ouderraden. De transitieperiode moet gebruikt worden om de dialoog op gang te brengen tussen gemeenten en gebruikers, maar ook tussen jeugdigen en ouders en professionals. Vanuit de pilot zal daarvoor een podium geboden worden in samenspraak met gemeenten en instellingen. Op deze manier kunnen jeugdigen en ouders naar voren brengen wat zij belangrijk vinden en daarover in gesprek gaan met beleidsmakers en bestuurders.

Cliëntenraad en klachtencommissie

BJZDrenthe en de jeugdzorgaanbieders hebben een cliëntenraad en een onafhankelijke klachtencommissie waar cliënten uit de jeugdzorg met klachten terecht kunnen.

Cliëntvertrouwenspersonen

Wij subsidiëren Zorgbelang Drenthe voor de uitvoering van de functie cliëntvertrouwenspersoon.

Cliënten van BJZDrenthe en van Drentse jeugdzorginstellingen kunnen gebruik maken van de ondersteuning door deze cliëntvertrouwenspersonen.

Het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg (LCFJ) zorgt ervoor dat provinciale knelpunten doorklinken op landelijk niveau.

Stichting Pleegwijzer

Samen met de provincie Groningen financieren wij de Stichting Pleegwijzer die pleegouders en pleegkinderen in Drenthe en Groningen ondersteunt en hun belangen behartigt. Twee keer per jaar vindt er een vierhoeksoverleg plaats met Pleegwijzer, BJZDrenthe, Yorneo en de provincie.

Inspectie Jeugdzorg

De Inspectie Jeugdzorg ziet toe op de kwaliteit van de jeugdzorg, zodat jeugdigen die ondersteuning en hulp nodig hebben, veilig en gezond kunnen opgroeien, ook tijdens de overdracht naar een nieuw stelsel voor de jeugdzorg. Tijdens de transitiefase zal de inspectie nadrukkelijk aandacht blijven schenken aan veiligheid en kwaliteit. In haar meerjarenvisie 2012-2015 legt de inspectie de nadruk op

effectiever en selectiever toezicht en op risicosturing. In haar rapporten doet de inspectie aanbevelingen aan de instellingen. De uitvoering van de aanbevelingen zullen wij monitoren.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Wij vragen BJZ Drenthe en provinciale zorgaanbieders om nieuwe werknemers een recente “verklaring omtrent gedrag” (VOG) af te laten geven.

HKZ-certificering

Wij vragen van BJZDrenthe en de door de ons gefinancierde jeugdzorginstellingen een HKZ-certificering. Hiermee geven de instellingen aan dat zij de zaken intern goed op orde hebben, dat de cliënt centraal staat en dat de organisatie voortdurend en systematisch werkt aan verbetering van het aanbod.

1.7 Onderwijskansen-jeugdzorg

Inleiding

Binnen de beleidsterreinen onderwijskansen en jeugdzorg en de Drentse pilot jeugd kiezen wij voor een gezamenlijke aanpak die het kind, het gezin en het onderwijs versterkt. Gezamenlijke inzet van provincie en gemeenten op onderwijs-jeugdzorg (afstemming lokaal onderwijs- lokaal jeugdbeleid) is nodig, vooral in de transitieperiode,

Onze rol wordt vooral: signaleren, duidelijke focus aanbrengen, verbinden en versterken. Kwaliteit moet voorop staan (registreren, resultaten en effecten meten). We maken kennis toegankelijk via een gezamenlijke digitale infrastructuur (onder andere Drentse onderwijs- en jeugdmonitor).

Koppeling onderwijskansen

Wij hebben geen wettelijke taak op onderwijsgebied. Onze inzet is erop gericht dat Drentse kinderen zo goed mogelijk hun talenten kunnen ontwikkelen. De transitie van de jeugdzorg willen we koppelen aan uitvoering van de Wet Passend Onderwijs. Dit biedt kansen voor een bredere, samenhangende aanpak en intensievere samenwerking tussen ketenpartners, in de zorg in en om school.

Wij signaleren verder twee belangrijke trends die in de samenhangende aanpak een rol spelen:

- door ontgroening ontstaat krimp in het onderwijs met daarbij de vraag: ‘hoe houden we het Drentse onderwijs bereikbaar en betaalbaar’?
- het ministerie OCW besteedt meer aandacht aan ouderbetrokkenheid binnen het onderwijsleerproces.

Betere kansen

Onderwijs en jeugdzorg blijven bestuurlijk en financieel gescheiden. Maar beperking van de instroom in de ene sector kan leiden tot meer vraag naar zorg in de andere sector. Daarom is het belangrijk om inzet van mensen en middelen in de zorg en school beter op elkaar af te stemmen. Uitgangspunt is het versterken van de eigen kracht van de jeugdige waarbij duidelijk moet zijn wie de zorgcoördinatie op zich neemt. De relatie tussen het onderwijs, ZAT, CJG en jeugdzorgpartners vormt een toegevoegde waarde.

Drenthe is aangemeld voor de zogenoemde voorlopersaanpak Passend Onderwijs en Zorg voor Jeugd. Deze aanpak sluit nauw aan bij de stappen die wij in de pilot zetten.

De pionierende scholen kunnen aan de slag met een of meer thema's:

- ondersteuning en herstel van het 'gewone' leven;
- integrale zorgtoewijzing en de organisatie hiervan;
- vernieuwende arrangementen van onderwijs en zorg;
- een soepele overgang van school naar werk.

Vraag is steeds hoe we een en ander vanuit de drie subregio's kunnen organiseren. Nauw overleg met betrokkenen hierover is belangrijk.

Drentse gemeenten.

Gemeenten hebben in het kader van de Lokaal Educatieve Agenda een belangrijke verantwoordelijkheid. Zij moeten als regisseur afspraken maken met schoolbesturen over de inzet van beschikbare functies. Vragen daarbij zijn: Welke ondersteuningsbehoefte hebben scholen? Hoe houden we de deskundigheid van het speciaal onderwijs vast voor het regulier onderwijs? Wat is nodig om ervoor te zorgen dat signalen tijdig en adequaat worden opgepakt?

Belangrijk daarbij is dat we kiezen voor inclusie: preventie, zorg dichtbij huis, versterken eigen kracht van de jeugdige en zijn omgeving.

Hoofdstuk 2 Transitieplan

2.1 Inleiding

De provincie Drenthe en de Drentse gemeenten kennen een jarenlange traditie van samenwerking op het sociale beleidsterrein en vooral op het terrein van de jeugdzorg. Deze samenwerking heeft er toe geleid dat veel jeugdigen en hun ouders in een vroeg stadium een beroep kunnen doen op een licht aanbod. Het gevolg is dat minder gebruik wordt gemaakt van gespecialiseerde vormen van jeugdzorg. Hierdoor en doordat er veel wordt gewerkt met bewezen effectieve programma's zijn er in Drenthe nooit lange wachtlijsten ontstaan. Toen het rijk in 2010 besloot om de provinciale jeugdzorg te decentraliseren naar gemeenten is de samenwerking geïntensiveerd en is de Drentse Pilot jeugd tot stand gekomen. In de pilot is gestart met het opstellen van de gezamenlijk gedragen kadervisie '*Als jeugd en toekomst tellen*' die gemeenten helpt om het stelsel opnieuw in te richten. Alle Drentse gemeenteraden hebben de visie inmiddels vastgesteld en hebben ingestemd met de samenwerking binnen de Drentse Pilot jeugd. De visie treft u aan in de bijlage van dit stuk (bijlage 2).

Dit hoofdstuk biedt een uitwerking van de visie en van de landelijk – door het rijk in samenwerking met VNG en IPO – opgestelde transitieagenda Jeugdzorg⁷. Deze agenda is richtinggevend voor het Drentse transformatieplan. Als in de transitieperiode belangrijke keuzes gemaakt moeten worden, zal de projectorganisatie hierover nadere besluitvorming van gemeenten en provincie vragen.

In de Uitvoeringsprogramma's Jeugdzorg 2013 en 2014 zal een activiteitenplanning 2013-2014 en een risicoanalyse worden opgenomen. De overdracht kan alleen succesvol verlopen wanneer de drie verantwoordelijke overheidslagen nauw samenwerken.

2.2 Landelijk kader

Het uiteindelijke doel van de transformatie staat in de landelijke transitieagenda als volgt omschreven: '*Gemeenten zijn na de decentralisatie (uiterlijk in 2016) verantwoordelijk voor de uitvoering van alle vormen van jeugdzorg. Rijk, provincies en zorgverzekeraars blijven tot aan het moment van overdracht verantwoordelijk voor goede uitvoering van de zorg, binnen de grenzen van de huidige taakstelling.*'

Het rijk heeft in 2010 besloten dat de individuele gemeente in de komende jaren (tot 2015) verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van alle jeugd- en opvoedhulp voor kinderen, jongeren en hun opvoeders. Elke gemeente is vanaf 2015 dan ook verantwoordelijk voor de AWBZ, de via de zorgverzekeringswet (ZVW) gefinancierde zorg en de justitiële jeugdzorg. Door de verschillende onderdelen van deze brede jeugdzorg bij elkaar te brengen rond de natuurlijke leefroutes van jeugdigen en hun gezinnen, komt zorg dicht bij huis en samenhangende ondersteuning gemakkelijker tot stand.

Gemeenten krijgen de komende jaren een eigen budget voor jeugdzorg en een grote mate van bestedingsvrijheid. Tegelijkertijd zijn gemeenten verplicht om in voorkomende gevallen te voorzien in een kwalitatief en kwantitatief genoegzaam aanbod (passend bij de vraag). Dit geldt voor alle vormen van jeugd- en opvoedhulp.

Landelijk tijdpad

⁷ Transitieagenda jeugdzorg. VWS, VNG, IPO januari 2012.

In de bestuurlijke afspraken is vastgelegd dat de overdracht van alle onderdelen van jeugdzorg naar gemeenten uiterlijk per 2015 is gerealiseerd. Daarnaast krijgen gemeenten te maken met twee grote transities op aanpalende terreinen: de Wet werken naar vermogen en de stelselherziening in de AWBZ. Het is niet helder hoe het tijdspad van deze transities eruit ziet. Een nieuw kabinet moet daar besluiten over nemen. Het is onze ambitie om deze drie transities en ook de invoering van het Passend Onderwijs met elkaar te verbinden.

Samenwerking op bovenlokaal niveau

Het rijk geeft duidelijk aan dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de zorg en ondersteuning van alle doelgroepen die nu gebruik maken van provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, jeugdzorg plus, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (nu AWBZ), de jeugd-GGZ (nu zorgverzekeringswet) en de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Onderzoek heeft uitgewezen dat er geen aanleiding is om specifieke doelgroepen van decentralisatie uit te sluiten.

Het rijk wil dat gemeenten op bovenlokaal niveau afspraken maken over de financiering van bepaalde vormen van zorg. Reden hiervoor is de benodigde deskundigheid, de beperkte omvang van sommige doelgroepen en de schaal waarop sommige gespecialiseerde jeugdzorgvoorzieningen zijn georganiseerd. Het gaat hierbij in ieder geval om de jeugdbescherming en jeugdreclassering, het AMK, alle vormen van residentiële zorg en het aanbod van specialistische zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek.

Risicoanalyse

Rijk, VNG en IPO hebben in hun transitieagenda een aanzet voor een risicoanalyse (werkgroep Overgangsmatregelen) gemaakt. Deze analyse zal ook worden gebruikt bij het Drentse transformatieplan en aangevuld met zaken die specifiek op lokaal en (sub-) regionaal niveau spelen (bijlage 1).

2.3 Van denken naar doen

Op 28 februari 2010 hebben de portefeuillehouders jeugd, bij de start van de Drentse Pilot jeugd, afgesproken om gezamenlijk de zorg aan jeugdigen en hun gezinnen te verbeteren. De ambitie is om effectieve ketensamenwerking tot stand te brengen tussen het lokale jeugdbeleid, zorgstructuren in het onderwijs en intersectorale zorg voor jeugd. De gemeente ontwikkelt haar beleid op basis van de lokale vraagstukken en betreft burgers (ouders en jeugdigen) en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van haar beleid. De gemeente legt in de eerste plaats verantwoording af aan de eigen inwoners over de gekozen beleidsprioriteiten en resultaten.

Het rijk is verantwoordelijk voor de maatschappelijke resultaten van het stelsel. Verder heeft het rijk een ondersteunende rol die bestaat uit het ontwikkelen van duidelijke monitoringsinstrumenten die de huidige instrumenten vervangen, het bieden van handreikingen en het stimuleren van vernieuwingen.

Monitor

Een Drentse monitor jeugd en praktijkonderzoek moet de resultaten meetbaar maken, zodat gemeenten gericht beleid kunnen voeren op het versterken van de leefmilieus van jeugdigen.

De Drentse Praktijk

Met als motto 'De toekomst loop je niet achterna, die ga je tegemoet' kiezen gemeenten en wij in het transformatieproces voor een proactieve opstelling. Ouders en professionele opvoeders in kinderopvang en scholen krijgen een centrale rol in het bepalen van de ondersteuning die nodig is om

kinderen en jongeren veilig en gezond te laten opgroeien. De structuur van de zorg volgt de inhoudelijke visie en doelstelling.

De ambitie van provincie en gemeenten is om *'op basis van structurele verankering in positief jeugdbeleid, op lokaal – en waar gewenst of noodzakelijk bovenlokaal – niveau een sluitende en meetbaar betere ondersteuningsstructuur voor jeugdigen en hun opvoeders te realiseren'*. Dit moet leiden tot verbetering van alle opvoedmilieus. Financiering vindt plaats door effectievere en minder bureaucratische inzet van lichte vormen van zorg, betere afstemming van zorg die geboden wordt in verschillende opvoedmilieus (gezin, school, buurt, etc.) en vervanging van zwaardere zorg.

De houding van de betrokken overheden kenmerkt zich als een vorm van co-ouderschap. Wederzijds bestaat de bereidheid tot:

- het ontsluiten en delen van aanwezige expertise;
- het op de meest passende schaal bundelen van uitvoeringskracht;
- het gezamenlijk optrekken en in samenhang vormgeven van jeugd(zorg)beleid;
- het leveren van maatwerk op basis van een gemeenschappelijk kader.

Drenthe als koploper

Drenthe is met het pilotproject door het rijk als koploperregio aangemerkt. Het rijk wil de koplopers verbinden en ondersteunen om alle lopende initiatieven goed op elkaar af te stemmen. Verder wil het rijk waar nodig nieuwe initiatieven stimuleren en zorgen dat het werk van de koplopers bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de transformatie. Drenthe doet daarbij een beroep doen op het ondersteuningsprogramma van het rijk.

Projectorganisatie Drentse Pilot jeugd

De Drentse pilot jeugd ziet toe op een uitdagende en ingewikkelde operatie waarbij meerdere partijen – met hun eigen belangen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden – zijn betrokken en diverse (financiële) risico's aan de orde zijn. Dat vraagt om een goede aanpak van het plan- en besluitvormingsproces.

De Drentse gemeenten en de provincie werken al enige jaren in het kader van de sociale agenda 2009-2012 thema mijn jeugd, samen aan een verbetering van de ketensamenwerking in de jeugdzorg. Deze samenwerking heeft een extra impuls gekregen nadat het rijk in 2010 besloot tot een decentralisatie (transitie) van taken naar gemeenten. Voor deze intensievere samenwerking is per 2011 de Drentse Pilot jeugd ingericht. Voor de uitvoering van de pilot is een gezamenlijke projectorganisatie in het leven geroepen. De nadruk komt te liggen op de inhoudelijke ontwikkelingen in de 3 regio's (Zuid-Oost, Noord-Midden en Zuid-West). Deze regio's stellen regioplannen op waarbinnen de transitie gaat plaatsvinden. Wij zijn vanuit onze verantwoordelijkheid nauw betrokken bij dit proces. Zo zullen wij het voornemen van gemeenten om de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg onder te brengen in de CJG's toetsen aan de wettelijke kaders.

Vanuit deze 3 regio's worden thema's benoemd die bovenregionaal vorm moeten krijgen (b.v. AMK en jeugdbescherming, Jeugdzorg+ en onderdelen jGGZ en LVGj zorg). Een werkgroep transformatie pakt deze thema's op en doet voorstellen over bovenregionale vormgeving en inbedding.

Op basis van de bestuurlijk vastgestelde kaders zet de projectorganisatie de noodzakelijke uitvoeringsactiviteiten in gang en zorgt voor coördinatie. De projectleiding bereidt – in samenspraak met de ambtelijke vertegenwoordigers van provincie en gemeenten en uitvoeringspartijen – de bestuurlijke besluitvorming voor. Ook bewaakt zij de begroting en de financiering van de pilot.

2.4 Opdrachten voor de regio's

Zorgstructuur

Het rijk wil de verantwoordelijkheden en budgetten zo lokaal mogelijk beleggen. De praktijk vraagt van alle gemeenten om uit te gaan van 'vorm volgt inhoud'. Eerst wordt voorzien in het organiseren van gewenste of noodzakelijke ondersteuning zo dicht mogelijk in de omgeving van de opvoeder (gezin, school of kindercentrum). De regie komt vervolgens te liggen bij de bestuurslaag die het beste in staat is de ondersteuning te regelen. Dat kan een gemeente zijn, maar ook een SVW-VO of een andere bestuurslaag. De vanzelfsprekende leefroutes van ouders en jeugdigen zijn bij de keuze voor het daarbij passende samenwerkingsverband een belangrijke toetssteen.

Toegangstaken

Wij vinden het belangrijk dat de toegang tot de jeugdzorg (de huidige toegangstaken Bureau Jeugdzorg) binnen de lokale zorgstructuur en via de gebiedsgerichte teams wordt geregeld en geborgd.

De CJG's bekleden binnen het toekomstige stelsel een centrale positie. De primaire opvoedmilieus (school, kinderopvang, sportclub, etc.) vormen daarbij voor ouders en jeugdigen de natuurlijke ingang. De vanuit de netwerkorganisatie CJG gevormde gebiedsgerichte teams zorgen zondig voor het tijdig nabij halen van specialistische ondersteuning of zorgaanbod.

De drie regio's werken deze opdrachten uit in een regioplan die aan portefeuillhouders worden voorgelegd.

2.5 Opdrachten bovenlokaal

Monitor Meetbaar Beter/Beleidsinformatie

Gevraagd wordt om:

- de contouren (varianten) van een brede jeugdmonitor te schetsen;
- aan te geven hoe deze gerealiseerd kan worden en tegen welke kosten;
- inzicht te geven in het model van (modulaire) dataverzameling, waaronder aansluiting bij lokale en andere integrale monitors, de relatie met brancherapporten en de noodzaak van gegevensverzameling over een langere periode;
- een voorstel te doen voor de frequentie en de wijze van rapporteren.
- periodiek een geactualiseerde jeugdmonitor op te leveren die voor een afgesproken set van indicatoren informatie geeft over de jeugd en het gebruik van zorg in een bepaalde wijk/gemeente/regio. Dit maakt een vergelijking mogelijk met andere geografische gebieden in Drenthe. De monitor wordt regelmatig geactualiseerd waardoor we ook zicht krijgen op trends;
- te voorzien in een digitaal platform waarbij op elk moment actuele informatie over de jeugd(zorg) beschikbaar is op wijk-, gemeentelijk en provinciaal niveau. Dit systeem ondersteunt de ketensamenwerking van jeugdzorginstellingen.

We vinden het belangrijk dat zorg voor jeugd wordt ingekocht op basis van inzicht in de zorgvraag en de (te verwachten) ontwikkelingen in de zorg. Voor ouders en jeugdigen moet meer keuzevrijheid ontstaan voor zorgvormen en organisaties. Kwaliteit van zorg en doeltreffendheid zijn belangrijke voorwaarden.

Financieel beheer, efficiency, effectiviteit en juridisch kader

De projectorganisatie wordt gevraagd om:

- inzicht in de methode(n) of afspraken die nodig zijn om tot een passend arrangement voor de inkoop van zorg door de (samenwerkende) gemeente(n) te komen;
- een beschrijving van de inkoopmarkt voor jeugdzorg die gaat ontstaan, inclusief een beoordeling van passende (vormen van) jeugdzorg en preventieve activiteiten die de gemeente wil bieden;
- formulering van gewenste maatregelen en effecten van de maatregelen die aan de voorgaande beoordeling zijn gekoppeld.

De overdracht van jeugdzorg naar gemeenten zal de marktverhoudingen veranderen. Onduidelijk is nog hoe deze nieuwe verhoudingen in de praktijk vorm zullen krijgen. De gemeente zal een samenhangend aanbod voor jeugdigen en hun ouders moeten creëren, maar niet alle (specialistische) zorg kan naar verwachting door individuele gemeenten worden ingekocht. Vormen van samenwerking zijn daarom noodzakelijk. Aanbieders van jeugd- en opvoedhulp zullen ook inspelen op de grote toename van het aantal financiers c.q. gemeenten.

Bijzondere aandacht vraagt de schaal waarop de zorg voor jeugd is georganiseerd. Ook basisvoorzieningen overstijgen vaak het bestuurlijk niveau van gemeenten. Er bestaan al diverse vormen van bovenlokale (bestuurlijke) samenwerking. Denk aan GGD-regio's, regionale en provinciale verzorgingsgebieden rond welzijn, onderwijs, politie, Openbaar Ministerie, reclassering, etc.

Toeleiding

Gevraagd wordt om:

- ondersteuning van (samenwerkende) gemeenten bij het maken van een keuze voor het invullen van de indicatiefunctie, met ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid.

Overdracht van deskundigheid

De pilot wil het jeugdzorgbeleid in samenhang vormgeven. Concreet betekent dit:

- afstemming over de voortgang op lokaal niveau en in subregionaal verband. Deze krijgt vorm via bestuurlijke afstemming met de subregio's. Ambtelijk vindt afstemming met de subregio's plaats via de werkgroep Transformatie en het Strategisch Overleg. Deze fungeert als platform voor uitwisseling van ambtelijke deskundigheid tussen provincie en gemeenten;
- in samenhang opstellen van beleidsprogramma's als het provinciale Beleidskader jeugdzorg 2013-2016, gemeentelijke beleidsprogramma's jeugd en programma's van eisen voor uitvoerende instellingen.

2.6 Resultaat

Voor gemeenten en provincie gelden bij het werken met de visie '*Als jeugd en toekomst tellen*' de volgende toetsstenen.

Drentse gemeenten en provincie gezamenlijk:

- realiseren een efficiënte en effectieve, sluitende netwerkaanpak (volgens het principe 1 gezin- 1 plan – 1 aanspreekpunt) die op passende schaal is georganiseerd;
- realiseren per gedefinieerd werkgebied één samenhangend casusoverleg zonder overlappen (buurtnetwerken, ZAT, MDT, OGGZ en veiligheidshuis);
- gebruiken en vertalen zo nodig landelijke inzichten om te experimenteren, zodat duidelijk wordt of aannames daadwerkelijk kloppen,

- bundelen middelen vanuit het rijksbudget ⁸ om uitvoering van de pilot mogelijk te maken;
- maken afspraken over het in samenhang aansturen van de instellingen die werkzaam zijn in de brede jeugd(zorg);
- dragen vanuit hun specifieke opdracht zorg voor een toereikend budget voor de diverse onderdelen van het jeugd(zorg)beleid. Doelmatigheidswinst zal in de transitieperiode vooral worden gebruikt om de netwerken verder te verbeteren.

De gemeenten:

- stellen binnen de kaders van de visienotitie het jeugdbeleid vast. Het CJG (netwerk) vervult binnen dit jeugdbeleid een spilfunctie;
- gebruiken een set van (landelijk vastgestelde) indicatoren om de (kosten-) effectiviteit te kunnen meten en monitoren. De samen met gemeenten (door)ontwikkelde basisset indicatoren biedt daarvoor een handreiking en maakt het mogelijk de prestaties van het CJG inzichtelijk te maken;
- definiëren daarbij het gewenste eindresultaat;
- stimuleren creativiteit en vernieuwing bij uitvoerders van jeugd(zorg)activiteiten;
- voorzien (binnen de mogelijkheden) in toereikende financiering;
- sturen op (verantwoording van) effectiviteit en efficiency.

De provincie:

- stelt binnen de kaders van de visienotitie het Meerjaren Beleidskader en de uitvoeringsprogramma's jeugdzorg vast;
- definieert daarbij het gewenste eindresultaat;
- stimuleert creativiteit en vernieuwing bij uitvoerders van jeugdzorgactiviteiten;
- voorziet (binnen de mogelijkheden) in toereikende financiering;
- stuurt op (verantwoording van) effectiviteit en efficiency.

2.7 Regioplannen

Uit de (concept) regioplannen komt als rode draad naar voren dat er in iedere gemeente één of meer gebiedsgerichte teams ontstaan waarin de huidige CJG-functies worden ondergebracht. Deze teams (met hun eigen lokale inkleuring) bestaan uit generalisten die in staat zijn om daar waar nodig snel gespecialiseerde zorg en deskundigheid nabij te halen. Deze deskundigheid wordt ingebracht door zorgaanbieders uit verschillende sectoren (Opvoed en Opgroei problemen, jGGZ, LVGj, en Jeugdzorg+) die op regionale of provinciale schaal beschikbaar moeten zijn. Dit geldt ook voor deskundigheid op het gebied van jeugdbescherming/ jeugdreclassering en Positief- en Veilig Opgroeien. Op verzoek van gemeenten geven wij onze provinciale aanbieders in 2013 en 2014 de ruimte om hun deskundigheid binnen deze 3 regio's, en waar gewenst op provinciale schaal, te bundelen en beschikbaar te stellen. Verbinding met aanbieders uit aanpalende sectoren is gewenst. Ons voornemen om de specifieke deskundigheid van de Landelijk Werkende Instellingen snel beschikbaar te stellen via Yorneo (als hoofdaannemer) moet in dit licht worden gezien.

⁸ Het ministerie van VWS stelt zogenaamde transitie-middelen beschikbaar aan provincie en gemeenten in de transitieperiode. Er ligt een voorstel voor de jaren 2012 en 2013 met een optie voor 2014. Het is nog niet bekend of en hoeveel middelen er beschikbaar komen voor 2015 en 2016.

2.8 Begroting

Voor de periode 2013 en 2014 zetten wij onze autonome middelen voor de jeugdzorg (jaarlijks € 350.000) in voor de uitvoering van de Drentse Pilot Jeugd. Van de gezamenlijke gemeenten verwachten wij voor deze periode eenzelfde bijdrage. Vanuit een tijdelijke, extra transitiebudget zal ambtelijke inzet worden geleverd en ambtelijke kennis aan gemeenten worden overgedragen.

Door beleidsdoelen in onze uitvoeringsprogramma's met gemeenten af te stemmen ontstaat ruimte voor vernieuwende projecten in de regio's. Uitgangspunt blijft dat allereerst de provinciale doelen zijn gewaarborgd (o.a. geen lange wachtlijsten en snelle doorlooptijden).

Daarnaast zoeken we in afstemming met medefinanciers als rijk en zorgverzekeraars naar aanvullend budget dat breed kan worden ingezet voor projecten.

Hoofdstuk 3 Financieel kader

3.1 Algemeen

Tijdens de beleidsperiode 2009 – 2012 zijn we er in geslaagd de jeugdzorgfinanciën in evenwicht te brengen, zodat een goed financieel fundament is ontstaan. De komende jaren zetten we deze lijn voort, waarbij we rekening houden met financieel gezien zwaardere tijden. De doeluitkering jeugdzorg kan onder druk komen te staan door toekomstige bezuinigingen (de 5% efficiencykorting is bijvoorbeeld wel uitgesteld, maar nog niet van de baan). Bovendien zijn voor de overdracht van de jeugdzorg extra middelen nodig. Vanaf 1 januari 2015 wordt er op het landelijk jeugdzorgbudget een efficiencykorting van € 80 miljoen doorgevoerd. Als de overdracht per 1 januari 2015 niet gehaald wordt, moet de efficiencykorting door de provincies opgebracht worden. Het aandeel van onze provincie is € 3,8 miljoen.

Wij vinden dat het rijk de kosten moet dekken van nieuwe ontwikkelingen die tot 1 januari 2016 binnen de jeugdzorg moeten worden uitgevoerd.

Het rijk gaf tot nu toe jaarlijks een vergoeding voor loonstijgingen (OVA). Elk jaar is het weer onzeker of het rijk deze OVA verstrekt. Daarom beschikken we de OVA pas aan de zorginstellingen als we definitief een toezegging van het rijk hierover hebben ontvangen. Ook vinden we het belangrijk dat de OVA structureel doorwerkt in het nieuwe beschikkingsjaar.

Door het wegvallen van de PGB's uit de AWBZ vanaf 1 januari 2012 (behalve wanneer er sprake is van een indicatie voor verblijf) bestaat de mogelijkheid dat vanaf 2013 of 2014 jeugdigen meer een beroep gaan doen op provinciaal gefinancierde jeugdzorg.

Vooruitlopend op de overdracht zijn de Landelijk Werkende Instellingen(LWI's) in 2012 gedecentraliseerd van het rijk naar de provincies. De financiële middelen zijn één op één mee overgegaan. Het budget voor de LWI's daalt de komende jaren in Drenthe licht.

In 2012 gold nog een gedwongen winkelnering voor de provincies, maar vanaf 2013 kunnen provincies zelf bepalen hoe ze het budget inzetten. Wij hebben ervoor gekozen om de LWI's vanaf 2013 geleidelijk onder te brengen bij Yorneo als onderaannemer. Door Yorneo als hoofdaannemer verantwoordelijk te maken voor de coördinatie en financiële afwikkeling met zorgaanbieders die onderaannemer zijn, zorgen we ervoor dat:

- de lijnen korter worden en de financiering niet langer wordt versnipperd;
- zorgaanbieders worden geprikkeld en gemotiveerd om samen te werken;
- zorgaanbieders nog beter in staat zijn cliënttrajecten op elkaar af te stemmen.

Er bestaat onzekerheid over hoe de overdracht naar gemeenten financieel uitpakt. Belangrijke vraag is bijvoorbeeld of het rijk nog middelen beschikbaar stelt voor het afbouwen van de subsidierelatie met BJZ Drenthe en provinciale zorginstellingen.

3.2 Doeluitkering Jeugd

Tot uiterlijk 1 januari 2016 ontvangen wij middelen van het rijk voor uitvoering van de wettelijke jeugdzorgtaken. Deze middelen zijn gesplitst in uitvoering van justitiële taken en zorgtaken. Zorgtaken zijn onderverdeeld in de Toegangstaken van BJZ en het zorgaanbod dat wordt uitgevoerd door zorgaanbieder Yorneo en de LWI's.

Ontwikkeling justitiële taken BJZ

De doeluitkering voor uitvoering van de justitiële taken (jeugdbescherming en jeugdreclassering) wordt bepaald door het werkelijk aantal uitgevoerde maatregelen. Na recente aanpassingen (n.a.v. het rapport van de algemene rekenkamer d.d. 7-12-2011) zijn de nieuwe werktarieven grotendeels kostendekkend. Als in de toekomst het aantal maatregelen daalt, houden we middelen over. We streven ernaar om deze middelen in te zetten voor verdere verbetering van de jeugdreclassering en jeugdbescherming, in lijn met de certificering. Naar verwachting bedraagt het beschikbare budget in 2013 € 5,6 miljoen. (Op basis van gegevens 2012).

Ontwikkelingen zorgaanbod bij BJZ en zorgaanbieders

De verdere ontwikkeling van de CJG's leidt er toe dat de Toegangstaken van BJZ, waaronder het servicebureau en casemanagement, deels worden afgebouwd en deels ondergebracht bij de CJG's. De komende jaren willen wij de Provinciale instellingen de ruimte geven om zich te richten op de ontwikkelingen bij de gemeenten. Hierdoor kunnen BJZ en Yorneo inspelen op vragen vanuit de gemeenten die vooruitlopen op de overdracht. Inzake BJZ is hierbij uitgangspunt: mens volgt werk; medewerkers BJZ gaan over naar de CJG's. De kwaliteit en deskundigheid die de afgelopen jaren zijn opgebouwd bij BJZ gaan op deze manier niet verloren.

Onvoorzien zorgaanbod

Voor een deel van de jeugdigen met een indicatie jeugdzorg kan het wenselijk of noodzakelijk zijn dat opvang buiten de provincie van herkomst plaatsvindt. Wij hebben een regeling voor de uitwisseling van cliënten met andere regio's waarbij de provincie beslist over buitenregionale plaatsingen. Wij handhaven voorlopig de bestaande 10%-regeling met provincies die dat wensen (nu in ieder geval met onze bureaus Groningen, Fryslan) en brengen deze provincies vooralsnog geen kosten in rekening. Wij monitoren hoeveel cliënten uit andere provincies in Drenthe worden geplaatst en omgekeerd. Tot nu toe nemen wij meer jeugdigen uit andere provincies op dan omgekeerd. Het komt gemiddeld één keer per jaar voor dat iemand met spoed opvang nodig heeft buiten de provincie, omdat het benodigde zorgaanbod in Drenthe ontbreekt. Ook zijn er soms rechterlijke uitspraken, waardoor opvang buiten onze gefinancierde zorginstellingen moet plaatsvinden. Meestal zijn dit schrijnende gevallen, waarbij de rechter het persoonlijke en maatschappelijke belang zwaarder laat wegen dan het financieringsprobleem. We zijn dan genoodzaakt deze kosten te vergoeden. Wij willen € 0,3 miljoen voor onvoorzien zorgaanbod reserveren om zorg in te kopen die onze vaste aanbieders niet kunnen leveren.

Financiële transitie

Onze kerndoelen zijn: handhaven van kwaliteit van de uitvoering van wettelijke jeugdzorgtaken en faciliteren van een zorgvuldige overdracht. De haalbaarheid hiervan is afhankelijk van de financiële middelen. De jeugdzorgaanbieders moeten daarom hun bedrijfsprocessen zo efficiënt mogelijk kunnen organiseren binnen de grenzen van de huidige en toekomstige wettelijke verantwoordelijkheden. Naar aanleiding van de vragen vanuit gemeenten willen wij de provinciale zorgaanbieder opdracht geven te werken aan:

- verdere uitwerking van slimme constructies bij de in-, door- en uitstroom van cliënten;
- zoveel mogelijk ruimte om zorg zonder indicatie te verlenen;

- mogelijkheden om te vernieuwen;
- zoveel mogelijk beperken van de bureaucratie;
- regionale samenhang en samenwerking, integrale indicatiestelling en zorgtoewijzing.

We willen hier extra budget voor beschikbaar stellen.

Cliëntenbeleid

Wij zetten ons in om de cliëntbelangenverenigingen onder de aandacht te brengen van de gemeenten.

Jeugdzorgmiddelen

We hebben nog een reserve jeugdzorg beschikbaar in 2012 van € 0,5 miljoen. Deze reserve zal in 2013 oplopen tot circa € 0,8 miljoen om de risico's van eventuele voorfinanciering en transitie af te dekken. Wij willen deze reserve daarna niet hoger laten worden.

Mogelijke transitiekosten voor Provinciaal werkende instellingen leggen we bij het rijk neer (zie ook risico analyse bijlage 3)

3.3 Financiële verantwoording

IPO, Jeugdzorg Nederland, VWS, LCFJ, IJZ en CBS hebben in de afgelopen beleidsperiode gewerkt aan een nieuwe verantwoordingsystematiek. Deze sluit aan bij de systematiek voor instellingen in de cure en care, het zogenaamde jaardocument. Yorneo maakt inmiddels gebruik van dit jaardocument. Hoewel dit document de jaarrekening met accountantsverklaring vervangt, hebben wij deze documenten (conform de beschikking) nog wel afzonderlijk ontvangen van de instelling.

De door ons verstrekte subsidie aan de zorgaanbieders wordt jaarlijks voor 1 april aan ons verantwoord door middel van het nieuwe jaardocument. Landelijk is afgesproken dat BJZ nog conform de oude systematiek blijft verantwoorden.

Bijlagen

Zie separaat toegevoegde bijlagen genummerd 1 t/m 4

Afkortingenlijst / verklarende begrippenlijst

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BE	Bekostigingseenheden
BJZ	Bureau Jeugdzorg
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CVP	Cliëntvertrouwenspersoon
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheids Zorg
GBM	Gedragbeïnvloedende maatregel
GGT	Gebieds Gerichte Teams
GCOS	Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem
HKZ	Harmonisatie Kwaliteitszorg
IPO	Interprovinciaal Overleg
ITB-Criem	Individuele trajectbegeleiding Criminaliteit
Ijz	Inspectie Jeugdzorg
J-GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg Jeugd
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
J-LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten Jeugd
LPGGz	Landelijk Platform Geestelijke Gezondheidszorg
LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten
LVGj	Licht Verstandelijk Gehandicapten Jeugd
LWI	Landelijk Werkende Instelling
LCFJ	Landelijk Cliëntforum Jeugdzorg
MDT	Multi Disciplinair Team
OM	Openbaar Ministerie
OCW	Onderwijs Cultuur en Wetenschap
OTS	Ondertoezichtstelling
OVA	Indexering van de lonen bij de jeugdzorg
OGGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
PGB	Persoonsgebonden Budget
POD	Positief Opvoeden Drenthe
PvA	Plan van Aanpak
RAAK	Regionale aanpak Kindermishandeling
RvK	Raad voor Kinderbescherming
SVO	Speciaal Voortgezet Onderwijs
SVW-VO	Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOD	Veilig opgroeien Drenthe
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
VWS	Volksgezondheid Welzijn en Sport
V&J	Veiligheid & Justitie
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZAT	Zorg- en Adviesteam

Verklarende begrippen:

Gedrag beïnvloedende maatregel (GBM):

De maatregel wordt uitgevoerd door het Bureau Jeugdzorg. Op 1 februari 2008 is de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen ingevoerd. Deze wetwijziging beoogt de wettelijke mogelijkheden tot (her)opvoeding te verruimen, onder andere door middel van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Het doel van gedragsbeïnvloeding in het algemeen en van de gedragsmaatregel in het bijzonder is het bevorderen van de herintegratie van de jeugdige in de samenleving en het aanvaarden van een opbouwende rol daarin. Een beperkt aantal jeugdigen ontwikkelt een hardnekkig delictgedrag en blijft tot op volwassen leeftijd recidiveren. Als hun criminele carrière niet tijdig wordt gestopt, worden zij een zware belasting voor de maatschappij. Voor deze groep kan de gedragsmaatregel een instrument zijn om recidive te voorkomen. Het instrument kan overigens ook worden toegepast bij jongeren die voor het eerst in aanraking komen met justitie. Met deze nieuwe maatregel ontstaat binnen het jeugdstrafrecht een meer geleidelijke opbouw van sancties. De gedragsmaatregel kan voor minimaal zes maanden en maximaal een jaar worden opgelegd en kan eenmaal worden verlengd met maximaal de duur waarvoor hij in eerste instantie is opgelegd.

Gebieds Gericht (of ook Gebonden) Team:

Een van de opdrachten aan de drie regio's binnen de Drentse Pilot jeugd is om voorstellen te doen voor het inrichten van gebiedsgerichte teams die aansluiten bij de leefroutes van ouders en jeugdigen. Veel gemeenten hebben de intentie om de jeugdzorg te verbinden met andere belangrijke thema's als werken naar vermogen en passend onderwijs. Daarom bestaat de ambitie om de gebiedsgerichte teams breed op te zetten. Deze teams (met hun eigen lokale inkleuring) bestaan uit generalisten die in staat zijn om daar waar nodig snel gespecialiseerde zorg en deskundigheid nabij te halen. Deze deskundigheid wordt dan ingebracht door zorgaanbieders uit verschillende sectoren (Opvoed en Opgroei problemen, jGGZ, LVGj, en Jeugdzorg+) die op regionale of provinciale schaal beschikbaar moeten zijn.

Nieuwe maatregel voogdij "verschoven gezag";

Er is sprake van voogdij als er geen natuurlijke voogd bestaat en de voogdij is toegekend aan een voogd bij het Bureau Jeugdzorg.

Een van de wettelijke taken van het bureau jeugdzorg is het uitvoeren van voogdijmaatregelen. In de geschiedenis van de bureaus jeugdzorg en zijn voorgangers is door de jaren heen steeds aanmerkelijk meer aandacht uitgegaan naar de uitvoering van de andere jeugdbeschermingstaak, de ondertoezichtstelling. In 2003 constateerde de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming dat noch het verantwoordelijke ministerie, noch de bureaus jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen, noch de beroepsgroep van de voogdijwerkers een duidelijke en eenduidige opvatting hadden over doelen en middelen van de voogdij. Ook ontbrak het aan aandacht van wetenschappers voor de theoretische en empirische onderbouwing van het voogdijwerk.

In 2007 is gestart met het ontwikkelen van een methode voor de uitvoering van de voogdij. Basisdoelstelling is (uit het theoretische fundament van Jo Hermans: "Verschoven Gezag") zo snel mogelijk een *stabiele opvoedingssituatie* te realiseren inclusief gezagsoverdracht aan een natuurlijk persoon, de pleegouder of een burgervoogd.

De methode voogdij is ontwikkeld door Collegio/Van Montfoort en de producten zijn in mei 2010 opgeleverd. De methode is beschreven, er is een scholingsplan gemaakt en enkele aanvullende documenten waaronder over het vermogensbeheer en rapportageformats. De aangeboden

managementhandleiding met bouwstenen voor de implementatie heeft als onderlegger gediend bij de opstelling van dit implementatieplan.

Jeugdzorg Nederland (rechtsopvolger van de MOgroep Jeugdzorg) heeft de eindverantwoordelijkheid voor het landelijke implementatietraject. Anders dan bij Delta wordt de implementatie niet landelijk aangestuurd. Elk bureau jeugdzorg kan zelf bepalen op welke wijze de implementatie zal plaatsvinden. Bureau Jeugdzorg Drenthe heeft in 2011 een plan van aanpak opgesteld om de nieuwe werkwijze in te voeren. De Provincie ziet toe op de uitvoering.

Praktijkonderzoek

Praktijkonderzoek maakt duidelijk welke organisaties voor welke jeugdige de meest adequate deskundigheid bezitten, zodat optimale zorg wordt ingezet.

Resultaat Gericht Meten (RGM)

RGM is een systeem ontwikkeld door PIONN i.s.m. verschillende universiteiten en het NJI, dat de resultaten van de hulp meet tijdens en na een behandeling. Dit systeem meet de draagkracht en draaglast van cliënt en cliëntstelsel en de cliënttevredenheid. RGM biedt ons als financier de mogelijkheid om effectieve en doelmatige programma's in te kopen.

Stepped-care

De beroepsopvoeders in pedagogische basisvoorzieningen, zoals kinderleidsters en leerkrachten, kunnen ouders voorlichten en ondersteunen bij de aanpak van veel voorkomende, 'gewone' gedragsproblemen van hun kinderen. Bij 'gewone problemen' valt te denken aan koppigheid, slaan of pikken van andermans spullen.

Kinderen en opvoeders die geen baat hebben bij dit aanbod, moeten een lichte vorm van hulp kunnen krijgen om de gedragsregulatie alsnog in orde te krijgen. Sommige kinderen en ouders hebben ook daaraan niet genoeg. Zij moeten specialistische hulp kunnen krijgen. Een dergelijke 'getrapte aanpak' staat ook wel bekend als '*stepped care*'. Essentieel is dat elke stap bestaat uit effectieve interventies en daaromheen noodzakelijke ketens. Bij stepped care gaat het erom dat men - wanneer nodig - jeugdigen niet doorschuift, maar specialisten tijdelijk laat aanschuiven. Uitgangspunt daarbij is dat de gewone leefomgeving van de jeugdige zoveel mogelijk te versterken.

Zorggebieden jeugdzorg+

Veilig Opgroeien Drenthe (VOD)

Veilig Opgroeien Drenthe is het Drentse vervolg op het landelijke project RAAK in het kader van 'veilig opgroeien' gericht op de aanpak van kindermishandeling, zoveel mogelijk met de gezinsleden zelf. Hierbij wordt uitgegaan van de goede wil van ouders en het netwerk om het gezin heen.



Bijlage 1: Risicoparagraaf

Risicoparagraaf MJBK provincie Drenthe 2013-2016

Door het bijzondere karakter van dit MJBK, te weten de overgangperiode van de provinciale uitvoering en verantwoording voor de jeugdzorg naar gemeenten, is het nodig om een risicoparagraaf op te nemen. Deze risicoparagraaf is een uitwerking van de risico's die voor ons spelen bij de overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten. Voor deze omvangrijke operatie is het belangrijk de risico's goed in beeld te brengen en de juiste beheersmaatregelen te treffen. De overdracht wordt gezamenlijk aangestuurd door het rijk, VNG en het IPO, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Het is van groot belang dat voortgang, zekerheid voor de cliënt en kwaliteit tijdens dit transitieproces zijn gewaarborgd.

Door rijk, VNG en IPO is een gezamenlijke transitieagenda opgesteld om de overgangperiode van de provinciale uitvoering en verantwoording naar gemeenten aan te sturen. Deze partijen zijn zich bewust van de grote risico's die dit met zich mee brengt. Hiervoor is de werkgroep Overgangsmaatregelen in het leven geroepen die het rapport 'Verantwoord over de drempel' heeft opgesteld. In dit rapport is een inventarisatie van de risico's gemaakt, zoals verschillende partijen die zien tijdens het transitieproces. De risicoanalyse is in de Drentse Pilot jeugd vertaald naar de situatie in Drenthe. Deze analyse treft u aan in bijlage 3.

In deze risicoparagraaf zoeken we aansluiting en afstemming met de landelijke ontwikkelingen op dit gebied.

De volgende onderdelen lichten we toe:

- welke partijen zijn betrokken?
- afbakenen van de provinciale verantwoordelijkheid
- welke wetgeving gaat veranderen?
- risico's en beheersmaatregelen

Welke partijen zijn betrokken?

De transitie jeugdzorg is een ingewikkeld proces waarbij vele partijen betrokken zijn: meerdere departementen van het rijk, provincies, gemeenten, jeugdzorgaanbieders, GGZ en LVB zorgaanbieders, bureaus jeugdzorg, cliënten en professionals. Voor de transitie moeten nog veel besluiten genomen worden en bestaat er nog veel onzekerheid bij betrokkenen. Het rijk is verantwoordelijk voor het stelsel. Dit houdt in dat het rijk de regie en eindverantwoordelijkheid heeft. De wetgeving moet aangepast worden. Verder zijn coördinatie, tijdpad, procesplanning, onderlinge relaties en de samenhang in dit proces belangrijke onderdelen die goed aangestuurd moeten worden.

Provinciale verantwoordelijkheid

Het is onze verantwoordelijkheid om tijdens dit proces de zorgvuldigheid en de continuïteit van de zorg in de gaten te houden. We moeten de juridische consequenties van de beëindiging van de subsidierelatie met het rijk goed bewaken. De beëindiging van onze subsidierelatie met Bureau Jeugdzorg en met de zorginstellingen moeten we in goede banen leiden. Ook moeten we de gevolgen vanaf 1 januari 2015 voor de provinciale medewerkers in beeld brengen.

Welke wetgeving gaat veranderen?

De stelselwijziging jeugd behelst niet alleen een overheveling van wettelijke taken van de provincie naar de gemeente. Het gaat ook om het intrekken van de wet op de jeugdzorg en het schrappen van de aanspraken uit de AWBZ en de zorgverzekeringswet. Daarvoor in de plaats komt een geheel nieuwe wet die gemeenten de verantwoordelijkheid geeft om vorm en inhoud te geven aan de ondersteuning en zorg aan jeugdigen en ouders die in hun gemeenten wonen.

Risico's en beheersmaatregelen

De volgende zaken zijn voor ons belangrijk:

1. vervallen recht op zorg van cliënten en zorgplicht huidige financiers
2. beëindiging subsidierelatie provincie met BJZ en zorgaanbieders
3. het transitieproces.

1. Vervallen recht op zorg van cliënten en zorgplicht huidige financiers:

risico's	beheersmaatregelen
a. Geen continuïteit van zorg	Provincies, gemeenten en zorginstellingen trekken komende jaren gezamenlijk op, zodat de gewenste transformatie geleidelijk wordt ingevoerd.
b. Er is onvoldoende wettelijke basis voor het intrekken van het recht op zorg van cliënten die zorg ontvangen	Werkgroep IPO/rijk werkt juridisch een waterdicht scenario uit voor voldoende wettelijke basis gericht op intrekken recht op zorg en voor beëindiging subsidierelaties met instellingen

2. Beëindiging subsidierelatie provincie met BJZ en zorgaanbieders:

risico's	beheersmaatregelen
a. Tijdelijk door moeten betalen van subsidies door provincies en rijk aan instellingen	Werkgroep IPO/rijk werkt juridisch waterdicht scenario uit voor voldoende wettelijke basis gericht op intrekken recht op zorg en voor beëindiging subsidierelaties met instellingen
b. Betalen van wachtgelden en afbouwkosten, waaronder gebouwen, als gevolg van minder geld of andere keuzes door gemeenten	Provincies en gemeenten werken samen en bezien of via bv. detacheringcontracten zoveel mogelijk bovenformatief personeel bij provincies kan worden voorkomen
c. Instellingen krijgen te maken met lastenverzwaring	VNG/transitiebureau maakt model voor inkopen/subsidiëren en verantwoorden van jeugdzorg.

3. Het transitieproces:

risico's	beheersmaatregelen
a. Gerechtelijke procedures en mogelijk imagoschade.	De provincie stelt zich proactief op en communiceert zo transparant en tijdig als mogelijk is naar alle betrokken partijen.
b. De invoeringsdatum 1-1-2015 wordt niet gehaald	Tijdig signaleren dat alle seinen nog niet op groen staan. Tijdig een bestuurlijke afspraak over een alternatief scenario maken als nieuwe wet later van kracht wordt dan 1-1-2015.
c. Oplopende frictiekosten, dit zijn met name financiële kosten door onzekerheid over de ontwikkelingen. Gekwalificeerd personeel vertrekt hierdoor en er moet bv. tijdelijke inhuur plaatsvinden, of er moet bv. meer wachtgeld betaald worden dan waarop gerekend was.	Reserve jeugdzorg aanhouden voor de frictiekosten. Het rijk hierover informeren.

ALS JEUGD EN TOEKOMST TELLEN

Nabij zijn en aansluiten
met positief jeugdbeleid



Drentse pilot jeugd



**ALS JEUGD EN
TOEKOMST
TELLEN**

ALS JEUGD EN TOEKOMST TELLEN

Nabij zijn en aansluiten
met positief jeugdbeleid



Drentse pilot jeugd

Ten Geleide

Dit boekje wordt uitgegeven door de Drentse Pilot jeugd. Het is een nadere uitwerking van de visie die staat beschreven in het boekje "Opvoeden Versterken" van Prof. Dr. T.A. van Yperen en Drs. P. Stam uit november 2010. Deze visie is een belangrijke inspiratiebron en uitgangspunt van denken bij de transitie van de jeugdzorg in Drenthe.

Meer informatie over de Drentse Pilot jeugd zoals het transformatieplan Drentse Pilot jeugd "De volgende stap", en een wekelijkse Nieuwsflits zijn te vinden op www.drentsepilotjeugd.nl

Ook kunt u via deze website het PDF bestand van dit plan downloaden.

Voor vragen, opmerkingen: drentsepilotjeugd@stamm.nl



Colofon

ISBN: 978-90-817990-1-0

Deze uitgave is tot stand gekomen met tekstbijdragen van Peter Stam en Peter Paul Doodkorte.

De interviews zijn gemaakt door Kees Opmeer.

Vormgeving: Het Noorden Communiqueert, Loon

Samenvatting

Provincies dragen in de komende jaren hun verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg over aan gemeenten. Dit gebeurt in stappen. In Drenthe trekken provincie, gemeenten en uitvoerende organisaties daarin gezamenlijk op via de Drentse pilot jeugd. Het gaat ons daarbij niet alleen om een overdracht van taken, maar ook om het ontwikkelen van een nieuw inhoudelijk fundament. In de voorliggende notitie *Als jeugd en toekomst tellen – nabij zijn en aansluiten* is de visie die daaraan ten grondslag ligt uitgewerkt en leest u welke (verdere) verbeteringen voor de ondersteuning van ouders en kinderen in Drenthe met vraagstukken rond opgroeien en opvoeden wij hiermee willen bereiken.

Iedereen telt mee

In een kind- en gezinsvriendelijke omgeving telt iedereen mee. Meeleven, meedoen, meedenken en meebeslissen zijn sleutelwoorden. De ambitie is om kinderen, ouders en opvoeders actief te ondersteunen en ondersteuning op maat te bieden. Ankerpunten daarbij zijn: Kinderen horen thuis, uitgaan van eigen mogelijkheden, niemand hoeft te wachten en een veilig vangnet.

Positief jeugdbeleid

In positief jeugdbeleid staat de belevingswereld van jeugdigen en de ondersteunende rol van ouders daarbij centraal. Het gaat over spelen, leren, sporten, welzijn, werken, wonen, zorg en veiligheid. Deze brede aanpak is oplossingsgericht en kenmerkt zich door samenhang, vraaggerichte benadering en toegankelijkheid. Belangrijke onderdelen van positief jeugdbeleid zijn: positief opgroeien, positief opvoeden, veilig opgroeien en opvoeden versterken.

Aansluiten op leefmilieu

Positief jeugdbeleid biedt oplossingen voor de beperkingen van het bestaande stelsel. We zien problemen te laat, we handelen niet snel genoeg en het speelveld is te vol. René Paas, voorzitter VNG commissie Zorg om Jeugd daarover: *'De ingewikkelde wereld van de jeugdzorg is geen natuurverschijnsel, we hebben haar zo gemaakt.'* Kinderen groeien niet alleen thuis op. De buurt, kinderopvang en school, de sportclub en anderen vormen samen hun leefmilieu. We sluiten hierop aan met passende opvoed- en opgroei-ondersteuning. Zo kunnen we ouders en kinderen een totaalpakket bieden van educatie, ontwikkeling, opvang en zorg.

Rol gemeente

Als opdrachtgever, netwerker en bemiddelaar speelt de gemeente een cruciale rol. Gemeenten kunnen hun regierol op verschillende manieren invullen. Kiezen voor een brede aanpak, gericht op een omgeving waarin jeugdigen zich optimaal kunnen ontwikkelen (veilig, prikkelend, warm en avontuurlijk). Of kiezen voor preventief beleid om probleemgedrag te voorkomen waardoor minder een beroep wordt gedaan op jeugdzorg. De opdracht en uitdaging voor alle gemeenten is om niet alleen te kijken naar probleemgedrag, maar ook om de jeugd op een positieve manier te prikkelen en samen de kansen en mogelijkheden te benutten.

'Erbij halen'

Ouders en jeugdigen zoeken allereerst steun in de eigen omgeving, bij familie, school, vrienden of huisarts. Een volgende stap is dat het CJG in beeld komt. De partners die het CJG vormgeven, fungeren als vraagbaak en bieden ondersteuning. Zij vormen een netwerk van voorzieningen dat invoegt in de directe leefomgeving van jeugdigen en ouders. Zo nodig organiseert en coördineert het CJG vervolghulp. Professionals van het CJG kunnen daarvoor terugvallen op specialisten; van provinciale jeugdzorg tot kinder- en jeugdpsychiatrie en verslavingszorg. Uitgangspunt van het CJG is: niet doorverwijzen maar 'erbij halen.'

Zelfredzaamheid

Het vermogen van ouders en kinderen om zelf problemen aan te pakken, eventueel met behulp van anderen, willen we koesteren. Daarvoor is een samenhangende aanpak nodig, gericht op het vergroten van zelfredzaamheid. Dit vraagt om herinrichting van organisaties en een andere manier van financieren. Een multidisciplinair team van jeugd- en gezinswerkers biedt voor een afgesproken werkgebied ondersteuning bij opvoedvraagstukken. Doel is stimuleren van positief opvoeden door ouders en andere opvoeders. Problemen en vragen komen zo in een vroeg stadium naar voren, zodat eerder passende ondersteuning kan worden toegevoegd en zo de inzet van onnodig zware zorg of te laat ingrijpen kan worden voorkomen.

Rol professionals

Bij de ondersteuning van gezinnen spelen verschillende professionals een belangrijke rol. De jeugd- en gezinswerker signaleert problemen, biedt kortdurende pedagogische ondersteuning, haalt zo nodig specialisten erbij en coördineert de zorg. Een pedagogisch kennisnetwerk ondersteunt de jeugd- en gezinswerker op methodisch gebied. De specialist, bijvoorbeeld op het gebied van psychiatrie of verslavingszorg, ondersteunt de jeugd- en gezinswerker en biedt specifieke en intensieve zorg.

Als aanvullende deskundigheid nodig is, worden gespecialiseerde aanbieders van jeugd- en opvoedondersteuning erbij gehaald. Als de opvoeding (tijdelijk of langdurig) van ouders wordt overgenomen – bijvoorbeeld door verblijf in een pleeggezin of een gezinsvervangende leefgroep – is het uitgangspunt om dit zo kort mogelijk te doen. De rol van de ouders (of andere voor het kind betekenisvolle mensen) wordt daarbij steeds gerespecteerd.

Voorkantsturing

Positief opgroeien maakt gebruik van het generalistenmodel dat uitgaat van voorkantsturing. Eén begeleider opereert – met de leefwereld van kinderen en ouders als vertrekpunt – dwars door stelsels, domeinen en hun loketten heen. Hij of zij coördineert alle activiteiten en interventies waarbij niet het aanbod, maar de behoefte en mogelijkheden van ouders en kinderen het aangrijpingspunt vormen.

Deze begeleider maakt deel uit van het eerder genoemde multidisciplinair team van jeugd- en gezinswerkers. Dit team richt zich binnen het werkgebied op bijvoorbeeld het ondersteunen van de professionals in het onderwijs, kinderopvang, sportclubs, CJG en meer gespecialiseerde vormen van opvoedondersteuning. Zo nodig haalt het team deskundigen erbij.

Maatwerk

De behoefte aan ondersteuning kan heel verschillend zijn. Meestal gaat het om informatie of advies, maar soms is meer ondersteuning nodig in de vorm van gespecialiseerde zorg. Maatwerk staat altijd voorop. Dat gebeurt volgens het principe: één gezin, één plan. Het zorgt voor samenhang en afspraken over: wat moet er gebeuren, door wie en wanneer? Bij deze coördinatie van zorg heeft één persoon de taak samenhang te regelen en te borgen.

Interventieniveaus

Positief Opgroeien onderscheidt verschillende niveaus van interventie die in intensiteit oplopen.

- *Universele preventie.* Onderwijs, kinderopvang, lokale welzijnsinstellingen en jeugdgezondheidszorg.
- *Selectieve preventie.* Gesprekken met ouders, voorlichting.
- *Lichte opvoedondersteuning.* Oudertraining of kortdurende interventies.
- *Intensieve opvoedondersteuning.* Langdurige ondersteuning en casemanagement.
- *Specialistische opvoedondersteuning.* Gespecialiseerde oudertraining en behandeling.
- *Specialistische intensieve opvoedondersteuning.* Multiprobleeminterventies.
- *Overname van opvoeding.* Bijvoorbeeld dagbehandeling of pleegzorg.

Inleiding

Gemeenten worden in de komende jaren (gefaseerd) verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugd- en opvoedhulp. Zij kunnen verschillende onderdelen daarvan bij elkaar brengen in de natuurlijke leefomgeving van jeugdigen en hun gezinnen. Daardoor komt zorg dicht bij huis en kan gemakkelijker samenhangende ondersteuning worden geboden.

Het is niet simpel om in de praktijk handen en voeten te geven aan deze opdracht. Goed regelen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid is niet genoeg. Het vraagt om de opbouw van een nieuw inhoudelijk fundament. Hierbij verandert het *recht op jeugdzorg* in een *recht op ondersteuning*, met daaraan verbonden de uitdaging: het benutten van de mogelijkheden en de kracht van jeugdigen en hun opvoeders zelf. Dit vraagt om daarop afgestemd en samenhangende ondersteuning. Deze richt zich op het stimuleren van kinderen en gezinnen en op hulp bij hun ontwikkeling in hun sociale omgeving. Daarvoor is een beleids- en werkkader nodig dat *meelopen op eigen kracht* stimuleert. Deze aanpak legt de nadruk op (collectieve) preventie en zo vroeg mogelijke ondersteuning. Professionals in de directe woon- en leefomgeving bieden daarvoor ondersteuning op maat.

Succesvol inzetten van meelopen op *eigen kracht* maakt lokaal verankerd positief jeugd-beleid nodig onder één bestuur en daarop afgestemde financiering. Dit plan levert, op basis van de principes van 'opvoeden versterken', daaraan een bijdrage. Onze houding daarbij is: *nabij zijn en aansluiten*.

Drentse pilot jeugd

TOETSSTENEN

Transformatie van de jeugdzorg

1. neemt de natuurlijke woon- en leefomgeving van ouders en kinderen (de lokale eigenheid) als vertrekpunt;
2. ziet voor de opvoeding van kinderen de natuurlijke ouders als eerstverantwoordelijk en aangewezen.
3. stelt ouders in staat die verantwoordelijkheid te delen met medeopvoeders in de primaire opvoedmilieus (van kinderopvang tot onderwijs en sport vereniging);
4. beschermt jeugdigen en samenleving tegen (de effecten van) slechte opvoeding, verwaarlozing en misbruik.

Opvoeden versterken¹

De notitie "Opvoeden Versterken"^{**} pleit voor ondersteuning van ouders en jeugdigen waarbij het accent ligt op de ambitie om kinderen veilig en evenwichtig op te laten groeien in de eigen sociale context. De rol van alle partijen die deel uitmaken van de ondersteuningsstructuur transformeert daarbij van 'probleem uit handen nemen' naar een houding van 'eigen kracht herwinnen'. Deze houding vraagt om het aanspreken en ontwikkelen van mogelijkheden om opvoeders te versterken bij het weer zélf opvoeden.

*Opvoeden Versterken - prof. dr. T.A. van Yperen, drs. P.M. Stam; november 2010; Onafhankelijk advies in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Leeswijzer en inhoudsopgave

Na de *aanleiding* tot dit plan presenteren we in deel 1 de grondslag (*de visie*). In deel 2 lichten we het methodisch kader toe dat de visie verder uitwerkt. In dit hoofdstuk gaan wij in op begrippen als *positief jeugdbeleid*, *positief en veilig opgroeien en opgroeien versterken*. In deel 3 beschrijven we het organisatorisch kader waarbinnen positief jeugdbeleid vorm krijgt.

Een overzicht van geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 1. Een uitleg (op hoofdlijnen) van het huidige stelsel voor de jeugdzorg is terug te vinden in bijlage 2.

Inhoudsopgave

Inleiding	10
Leeswijzer en inhoudsopgave	13
Aanleiding	18
Deel 1 – Visie	27
Deel 2 – Methodisch kader	35
Positief jeugdbeleid	35
Deel 3 – Organisatorisch kader	49
Van denken naar doen	49
Positief opgroeien in de praktijk	53
Bijlagen	78
Ontwikkeling stelsel jeugdzorg: Adviezen en bronnen	78
Het Nederlandse jeugdzorgstelsel anno 2011	80
Schema interventieniveaus	82

Kansen voor kinderen

Marlies Veldhuijzen van Zanten
staatssecretaris





Staatssecretaris Marlies Veldhuijzen van Zanten – Hyllner van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, heeft hoge verwachtingen van de Drentse pilot. Ze vindt het belangrijk dat de ervaringen en resultaten breed worden verspreid. Hiervoor heeft het ministerie dan ook een financiële bijdrage beschikbaar gesteld. ‘Zo kan ook de rest van het land hiermee kennismaken. Ik verwacht dat anderen geïnspireerd zullen worden. Het is belangrijk dat we zo van elkaar leren en daar wil ik graag aan bijdragen.’

Voor de staatssecretaris is de pilot geslaagd als kinderen en ouders in Drenthe zeggen: 'Hé, zo kan het ook. Er wordt naar mij geluisterd en ik krijg weer vertrouwen in mezelf door die gesprekken. Ik heb zelf de regie, en kan straks weer, op eigen kracht verder.' Ze verwacht dat professionals in Drenthe hun werk voor gezinnen en kinderen beter kunnen doen en ook meer voldoening uit hun werk gaan halen. Volgens de staatssecretaris speelt de eigen kracht van ouders en kinderen daarin een belangrijke rol.

'Laat ouders meedenken in hun gemeente'

Huis tuin en keukenplek

'Ik hoop dat deze pilot laat zien hoe sterk de eigen kracht van ouders en kinderen is als uitdagingen in de opvoeding positief worden opgepakt.' Het is haar overtuiging dat elke ouder het beste wil voor zijn of haar kind en bereid is daarvoor hard te werken. Soms is hierbij ondersteuning nodig. Dan komt het CJG in beeld. Voor de staatssecretaris is het CJG een huis tuin en keukenplek voor ondersteuning in de opvoeding. 'Hoe meer er te doen is bij het CJG wat leuk is en aanslaat, des te gemak-

kelijker loopt men daar binnen. Dus laat ouders meedenken in hun gemeente.'

Wat zij wil bereiken is dat het voor ouders gewoon wordt om met andere ouders over de opvoeding te praten. En dat ouders zich door het CJG gesterkt voelen en weten dat zij meebouwen aan een samenleving van de toekomst.

CJG denkt mee

Voor jongeren moet de drempel naar het CJG zo laag mogelijk zijn. Daarom vindt de staatssecretaris het belangrijk dat werkers van het CJG ook op school aanwezig zijn en op andere plekken waar jongeren komen. Het zou verder goed zijn als de ondersteuning die het CJG kan bieden steeds meer online is te vinden.

Ze hoopt dat jongeren over het CJG gaan zeggen: 'Ze luisteren echt naar me. Het CJG denkt met mij mee en zoekt daarbij naar dingen die ik zelf kan doen en naar de mensen die mij daarbij het beste kunnen helpen. En als mijn vrienden met iets tobben, dan zeg ik: Je kan naar het CJG!'

School is een belangrijke plek

De staatssecretaris hoopt dat de pilot ertoe zal leiden dat jeugdzorg en onderwijs elkaar nog meer gaan versterken. 'Kinderen brengen veel tijd op school door. Als je ondersteuning en zorg dichterbij kinderen en gezinnen wilt brengen, dan is de

school een belangrijke plek.’ Samenhang tussen zorg en onderwijs is nodig. Als het niet goed gaat, moet je succesvolle combinatiearrangementen hebben en een soepele overgang van school naar werk. Ook moet je leerkrachten helpen om kinderen in de klas sterker te maken. ‘Dat zijn voorbeelden van samenhang die ik voor ogen heb.’

Positief jeugdbeleid

De Drentse pilot speelt in op de nieuwe verantwoordelijkheid van gemeenten voor de jeugdzorg. Volgens de staatssecretaris kunnen de gemeenten van hun nieuwe rol een succes maken als ze uitgaan van kansen voor kinderen. Dit vormt de basis van positief jeugdbeleid dat in de pilot het centrale thema vormt. Daarvoor moeten gemeenten een goed beeld krijgen van wat goed is voor kinderen en gezinnen en hier ook een eigen visie op ontwikkelen.

‘Behandel een kind alsof het je eigen kind is’

Voor kinderen is het belangrijk dat zij opgroeien in een gezin en in hun eigen buurt. ‘Dat gun ik ieder kind,’ zegt de staatssecretaris. ‘Het mooie van

gemeenten is dat zij bij uitstek in staat zijn om bij gezinnen, bij wie dat niet vanzelf lukt, samenhang te brengen in de ondersteuning. Ik denk daarbij ook aan kansen om de verbinding te maken met welzijn, werk en inkomen en schuldhulpverlening.’

Moeder en arts

Mevrouw Veldhuijzen van Zanten voelt zich persoonlijk nauw betrokken bij de jeugdzorg. Als moeder en arts weet zij hoe belangrijk goede hulp aan kinderen en ouders is. ‘Voorals moeder weet ik dat opvoeden een heel bijzondere taak is, met onverwachte uitdagingen die je niet op school hebt geleerd. Je hebt te maken met heftige emoties en heel veel onderlinge afhankelijkheid die van je eist dat je volwassen handelt als ouder. En dat moet je maar kunnen.’

Vanuit die ervaring wil ze als boodschap meegeven: ‘Luister goed naar gezinnen en kinderen. Behandel een kind alsof het je eigen kind is. Geef professionals de ruimte. Zij kiezen dit werk uit betrokkenheid! En... “Keep it simple” in de uitvoering.’



Aanleiding

De wet op de Jeugdzorg¹ is in 2009 geëvalueerd. Hieruit blijkt dat de ondersteuning van kinderen, ouders en professionele opvoeders – zowel bestuurlijk als uitvoerend – te versnipperd is. Ondanks het pleidooi voor één loket zijn verantwoordelijkheden verdeeld over een groot aantal partijen en uiteenlopende beleids- en financieringsregels. Elk domein kent zijn eigen loket². Door de ontwikkeling van kindcentra, brede scholen en Centra voor Jeugd en Gezin – soms samengebracht in multifunctionele accommodaties – zijn gemeenschappelijke voorzieningen ontstaan. Maar van een krachtige pedagogische omgeving is nog onvoldoende sprake. Oorzaak hiervan is onvoldoende afstemming tussen de aanbieders en verschillen in regels, belangen en verantwoordelijkheden.

In reactie hierop heeft de regering Rutte in haar regeerakkoord (2010) opgenomen dat de jeugdzorg moet opgaan in één stelsel voor ondersteuning op maat. In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden alle jeugdzorgtaken³ gefaseerd overgeheveld naar gemeenten. Zij kunnen ondersteuning verbinden met aangrenzend beleid (onderwijs, welzijn, arbeid, enz.). Uitwerking van de wettelijke kaders van passend onderwijs en zorg voor jeugd gebeurt in samenhang. (Samenwerkende) gemeenten organiseren preventie en vrijwillige hulpverlening, goed afgestemd met gedwongen hulpverlening. De Centra voor Jeugd en Gezin geven daarbij vorm en inhoud aan ondersteuning in de primaire opvoedmilieus.

Door af te zien van te gedetailleerde kwaliteitseisen of dichtgetimmerde regelingen gaat de overdracht van bestuurlijke verantwoordelijkheid gepaard met meer beleids- en uitvoeringsruimte voor gemeenten en uitvoerende professionals.

1 **Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg** – Eindrapport; BMC in opdracht van Programmaministerie Jeugd en Gezin en Ministerie van Justitie; Projectnummer: 41/644424-09/2880452, 2009.

2 Het onderwijs heeft de scholen, de zorg kent centra voor jeugd en gezin, bureaus jeugdzorg en veiligheidshuizen, de WMO het WMO-loket, de arbeidsmarkt het CWI, etc.

3 Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd.

Opbouw 'van onderop'

We zien het als een uitdaging om aan te sluiten op de natuurlijke en vanzelfsprekende leefroutes van kinderen, ouders en opvoeders. Dit vraagt om een opbouw van onderop en een daarop afgestemde werkwijze en houding. We kijken welke functies er echt toe doen en hoe we deze het meest effectief kunnen toevoegen aan de primaire opvoedmilieu; zo nabij als mogelijk. Zo brengen we de verschillende onderdelen van jeugd- en opvoedondersteuning rond de natuurlijke leefomgeving van kind en gezin bijeen.

Micha de Winter⁴ stelt dat we jeugdigen moeten opvoeden vanuit de overtuiging dat (persoonlijke) vrijheid en autonomie waarden vormen die samen met anderen tot stand komen. Hij baseert zich daarbij ook op wetenschappelijk onderzoek. Dit toont aan dat kinderen zich beter ontwikkelen als ze deel uitmaken van of opgenomen zijn in sociale netwerken die groter zijn dan het gezin. *"Als er bijvoorbeeld goede verbindingen zijn tussen ouders in de buurt en tussen ouders en school, dan presteren kinderen beter en hebben ze meer kans op maatschappelijk succes. De kansen op kindermishandeling en jeugdcriminaliteit dalen als de sociale effectiviteit in een buurt hoog is."*⁵ Hij pleit er daarom voor om jeugdigen te leren de maatschappij niet als een gegeven te nemen waarbinnen ze

⁴ Micha de Winter (Oss, 1951) is een Nederlandse hoogleraar in de pedagogiek.

⁵ RMO, *Bevrijdend kader voor de jeugdzorg*, 2011

Waar gaat de transformatie jeugdzorg over?

Omvang sector

Er zijn 12 provinciale en 3 grootstedelijke Bureaus Jeugdzorg, drie landelijke werkende instellingen (LWI), met elkaar goed voor 8.010 fte en 57 provinciale jeugdzorgaanbieders, goed voor 15.439 fte.

Gemiddeld ziekteverzuim ligt bij de Bureaus jeugdzorg op 6.6% en bij de zorgaanbieders op 5.6%

Gebruikscijfers

De gebruikscijfers binnen de jeugdzorg waren in 2008 als volgt:

A. Provinciaal georganiseerd aanbod

- Ambulante hulp (44.276)
- Open residentiële zorg (11.805)
- Pleegzorg (20.144)
- Dagbehandeling (9.816)
- Spoedeisende zorg (crisis) (9.132)
- Gesloten jeugdzorg (3.225)

B. Functies van Bureau Jeugdzorg (48.703)

- Jeugdbescherming: (gezins)voogdij, advies en meldpunt kindermishandeling
- Jeugdreclassering

C. AWBZ

Jeugd-lvg (12.970)

PGB o.v. jeugd-ggz of jeugd-lvg (33.600)

D. ZVW

- Jeugd-ggz (niet chronisch) (147.000)

hun eigenbelang zo goed mogelijk moeten realiseren. Maar dat ze zich gaan opstellen als actieve burgers die bij het vormgeven van de samenleving het verschil kunnen maken. Het is niet simpel een maatschappij te realiseren die zich kenmerkt door diversiteit en tolerantie, maar wel de moeite waard om na te streven.

Bij de transformatie van de jeugdzorg zijn dit belangrijke noties. De meerwaarde lijkt groot door het leggen en onderhouden van verbanden met de woon- en leefomgeving voor ouders en jeugdigen: de eigen straat, buurt of wijk. Dit maakt ook 'normalisatie' van opvoedvraagstukken mogelijk. Investeren in een betere sociale infrastructuur (regie, snelheid van handelen) leidt bovendien tot meer draagvlak en kwaliteit. Het bestuursakkoord⁶ geeft een goed beeld van de ambitie waarmee gemeenten vormgeven aan de opdracht om jeugdzorg onderdeel te maken van positief jeugdbeleid:

"De overheid is er voor de burger. Uitvoering van overheidstaken dicht bij de burger verdient de voorkeur. Dit omdat de lokale of regionale overheid de burger goed kent en de toegang tot de medeoverheden laagdrempelig is. Op diverse beleidsterreinen zijn daarom decentralisaties voorgenomen. Deze decentralisaties versterken het profiel van de diverse bestuurslagen. Bovendien stellen

decentralisaties de overheden beter in staat om integraal, samenhangend beleid te voeren. Als de decentralisaties goed worden uitgevoerd, wordt de overheid daar als geheel krachtiger en kleiner van."

TOETSSTENEN

De gemeente

- stelt kaders op hoofdlijnen;
- definieert het gewenste eindresultaat;
- stimuleert creativiteit en innovatieve kracht;
- vertrouwt op nabije professionals en biedt hen uitvoeringsruimte;
- voorziet (binnen de mogelijkheden) in toereikende financiering;
- stuurt op (verantwoording van) effectiviteit en efficiency.

⁶ Het onderhandelaarsakkoord dat het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen op 21 april 2011 hebben gesloten.



De pedagogische civil society

De pedagogische civil society vloeit voort uit het begrip 'Civil Society': de vrijwillig samenwerkende gemeenschap van burgers (Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006). Deze gaat zowel over formele als informele verbindingen tussen burgers. Zij duidt op gemeenschappelijke en vrijwillige activiteiten van burgers rond het groot-brengen van kinderen en jongeren en vindt zijn basis in de verbanden tussen familie, vrienden, buurtgenoten en hen die rond kinderen en jongeren staan. De kracht van de pedagogische civil society bepaalt de kwaliteit van het samenleven in de woonomgeving en het opvoedingsklimaat. Bepalende elementen zijn:

- kwaliteit van sociale relaties;
- groepslidmaatschap, formele en informele netwerken;
- gedeelde normen;
- mate van onderlinge vertrouwdheid (publieke familiariteit);
- wederkerigheid;
- inzet voor de gemeenschap;
- een gemeenschappelijk belang.

Er moet een vangnet blijven

Ard van der Tuuk
gedeputeerde





Zelfredzaamheid van mensen is belangrijk, vindt gedeputeerde Ard van der Tuuk. Hij moet denken aan de uitspraak van premier Rutte tijdens de regeringsverklaring: 'Iedereen die dat kan, moet wel zelf op de trampoline stappen en de sprong maken naar succes.' Volgens Ard is dat maar een deel van het verhaal. 'Er moet ook een vangnet zijn voor mensen die naast de trampoline terecht komen. Het is bij uitstek een taak van de overheid om daarvoor te zorgen.'

Het benutten van de eigen kracht van ouders en jeugdigen is een belangrijk element in het pilotplan. Jeugdzorg wil stimuleren dat ouders en jeugdigen hun problemen zelf aanpakken. Ard van der Tuuk ondersteunt deze visie. Maar hij waarschuwt voor de keerzijde hiervan. 'Het moet geen trend worden waar we blind achteraan lopen. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin die eigen kracht ontbreekt. Ouders en jeugdigen mogen hiervan niet de dupe worden. Ze moeten altijd kunnen rekenen op ondersteuning, een vangnet.'

'We moeten oog voor elkaar houden'

Betrokken

Jeugdzorg is een nieuw terrein voor Ard, maar dat neemt niet weg dat hij zich nauw betrokken voelt bij dit beleidsveld. Veilig en gezond opgroeien van kinderen en jongeren gaat hem aan het hart. Het doet hem pijn als hij ziet wat er op dit moment wordt afgebroken. Als voorbeeld noemt hij de bezuinigingen op de PGB's. 'Ik snap dat we moeten ingrijpen als de kosten de pan uitrijzen, maar dat is nog geen reden om de PGB's dan maar af te schaffen.' Ook vindt hij dat we veel te gemakkelijk

zomaar etiketten op mensen plakken. Een druk kind krijgt bijvoorbeeld al gauw het label ADHD. Probeer daar maar eens van af te komen. Blijkbaar heeft het zorgsysteem grote behoefte aan orde, denken in hokjes.

Civil Society

Ard vindt het belangrijk dat we in onze samenleving oog voor elkaar houden. Daarom is hij een groot voorstander van de Civil Society die ook ten grondslag ligt aan de Drentse pilot. Positief opgroeien moet de leidraad zijn. Wat dat betreft gelooft hij in de kracht van de samenleving. 'We moeten zuinig zijn op wat we in de loop der jaren met zijn allen hebben bereikt. We leven in een land waar iedereen kansen heeft.' De huidige maatschappelijke ontwikkelingen zijn misschien wat minder positief, maar Ard is optimistisch over de toekomst. Hij moet denken aan de werking van een pendule. 'We slaan nu wat door naar de ene kant, maar je zult zien dat we over een tijdje weer de andere kant opgaan.'

Ouders

Op hoofdlijnen heeft Ard goed voor ogen wat hij de komende jaren als gedeputeerde wil bereiken. Ketensamenwerking vindt hij essentieel voor goede hulpverlening. Instellingen moeten zorgen voor een doorgaande lijn voor jeugdigen; van kinder-

opvang en goed onderwijs tot specialistische zorg. Het overeind houden van voldoende capaciteit is daarbij een belangrijke uitdaging. Deze aanpak moet ervoor zorgen dat niemand buiten de boot valt. Ard wil ook graag de rol van ouders nog meer over het voetlicht brengen. 'We weten hoe belangrijk het is dat kinderen in een stabiele en veilige omgeving opgroeien, in een gezin waar ouders tijd en aandacht voor hun kinderen hebben. We moeten er alles aan doen om ouders te ondersteunen in hun rol als opvoeder.'

*'Samen met instellingen
wil ik de grenzen
opzoeken'*

Grenzen opzoeken

Ard beseft heel goed hoe ingewikkeld de jeugdzorg in elkaar zit, met al zijn regels en verschillende instanties. Jeugdzorg komt ook vaak negatief in het nieuws. Denk aan de zaak Savannah. 'Dat heeft veel teweeg gebracht,' zegt Ard. 'Het heeft bijvoorbeeld geleid tot risicomidgend gedrag bij hulpverleners. De angst regeert, vaak ingegeven door alle aandacht van de media.' Ard begrijpt dat

gedrag goed, maar hoopt dat de jeugdzorg desondanks bereid is lef te tonen wanneer dat nodig is in het belang van het kind. 'Dat geldt ook voor mij als gedeputeerde. Samen met instellingen wil ik de grenzen opzoeken als we daarmee de jeugdzorg kunnen verbeteren. Hopelijk leidt dat tot een cultuurverandering.'

Ook wil Ard zich inzetten voor minder regeldruk in de jeugdzorg. Meer speelruimte voor hulpverleners zal veel obstakels wegnemen en de kwaliteit van het werk ten goede komen

Ruimte voor maatwerk

Ard heeft veel vertrouwen in gemeenten als regisseur van de jeugdzorg. Gemeenten staan dicht bij de burger. Ze hebben de mogelijkheden om een samenhangende aanpak te ontwikkelen. Hij ziet het als een belangrijke taak van de provincie om voor een goede overdracht te zorgen. 'We hebben een breed gedragen visie die voor lange tijd meekan. Dat is ons kader. Daarbinnen hebben gemeenten alle ruimte om maatwerk te leveren.'

Het CJG vervult hierin een centrale rol. Voor Ard is het CJG in de eerste plaats een netwerk van voorzieningen dat voor iedereen met vragen of problemen goed bereikbaar moet zijn. ■



Visie

In een kind- en gezinsvriendelijke omgeving doet en telt iedereen mee. Zij maakt meeleven, meedoen, meedenken en meebeslissen mogelijk en daagt daartoe uit. Dit vraagt voor jong en oud ruimte voor opgroeien en ontplooiën. En een beroep op iedereen om daaraan – naar eigen vermogen – een bijdrage te leveren.

Dat lukt alleen als we volwassenen en kinderen serieus nemen én hen aanspreken op hun verantwoordelijkheid en mogelijkheden. Daarbij kunnen zij rekenen op ondersteuning van de (lokale) gemeenschap. Deze zorgt voor passende interventies als kinderen of hun gezin (tijdelijk of langdurig) hun eigen verantwoordelijkheid niet of onvoldoende kunnen nemen. Ook het stellen van kaders of grenzen⁷ hoort daarbij.

Uitgangspunt is dat de woonomgeving van jeugdigen tot 23 jaar een goede plek is om op te groeien; met de nodige voorzieningen die een volwaardige deelname aan de samenleving mogelijk maken en stimuleren. Om dit te bereiken willen we kansen benutten, knelpunten wegnemen en vernieuwingen stimuleren.

Deze brede maatschappelijke opdracht sluit aan bij het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind⁸. Hierin is het universele recht van elk kind, ongeacht achtergrond of beperkingen, vastgelegd om gezond en veilig op te kunnen groeien.

De zorg voor en bescherming van jeugdigen is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van ouders of verzorgers. Er zijn in de directe woon- en leefomgeving in beginsel voldoende basisvoorzieningen beschikbaar om de ontwikkeling van jeugdigen te ondersteunen. Jeugdigen kunnen in een vroeg stadium zorg ontvangen die is afgestemd op hun behoefte. Voor jeugdigen die extra zorg nodig hebben bestaat een aanvullend aanbod.

Samen bieden ouders en gemeenschap zo de voor kinderen en jeugdigen noodzakelijke ruimte en ondersteuning bij het spelen, leren, experimenteren, ontplooiën, presteren en participeren. De gemeenschap – overheid en samenleving gezamenlijk – biedt ondersteuning in de vorm van diensten en voorzieningen om te recreëren, leren, socialiseren, enz.

⁷ De mogelijkheid om drang of dwang toe te passen is een belangrijke voorwaarde om (meer) gezinnen en kinderen uit de sfeer van maatregelhulp te houden. Bij de vorming van de bureaus jeugdzorg is er juist vanwege deze verwevenheid met de vrijwillige hulp voor gekozen de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering in het bureau jeugdzorg onder te brengen. Daarom wordt in deze koploper onverminderd gekoerst op handhaving van samenhang tussen zorg in het gedwongen en vrijwillige kader. Maatregelhulp kan dan als stok achter de deur worden gebruikt, door onder voorwaarden met een gezinsplan in te stemmen en juist daardoor bijdragen aan het veel meer in het vrijwillig kader bieden en houden van ondersteuning.

⁸ Kinderrechtenverdrag. Aangenomen op 20 november 1989 door de Verenigde Naties. Nederland is sinds 1995 lid van het VN-Kinderrechtenverdrag

TOETSSTENEN

Meedoen betekent...

- *je gewaardeerd voelen*, als straatvriendinnetje, als medeleerling, als vrijwilliger, als gezins- en verenigingslid, waarbij je wordt aangesproken op je eigen unieke talenten;
- *je betrokken weten* bij het vinden van antwoorden op verschillende ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving.

Opgroeien betekent ...

- de mogelijkheid tot *ontmoeten en ontspannen*, door ruimte voor je persoonlijke ontwikkeling: ruimte om te spelen, te sporten, te socialiseren en te leren;
- de mogelijkheid tot *groeien*, door verantwoordelijkheid te leren nemen.
- ruimte voor *vallen en opstaan*, waarbij ondersteuning voorhanden is als je het (even) niet meer weet of niet zélf kunt;
- de mogelijkheid om *veilig te kunnen spelen en ontmoeten*, zonder gevaar door verkeer en geweld. Hierbij gaat het zowel om veiligheid van de jeugd zelf als om de veiligheid van speelplekken en peuterspeelzalen en de mate van veiligheid die anderen in relatie tot de jeugd ervaren;
- Ondersteuning van kinderen en hun ouders is opgedragen aan mensen met een gezicht en een naam.

Ankerpunten

De ambitie om kinderen, ouders en opvoeders actief ondersteuning op maat te bieden, vertaalt zich in de volgende ankerpunten:

- *Kinderen horen thuis*
Herstel van het gewone leven staat centraal. De ondersteuning en begeleiding richt zich op het vergroten van het probleemoplossend vermogen (draagkracht) van jeugdigen en ouders, zodat problemen (draaglast) hanteerbaar worden. Kenmerkende elementen zijn: kort en oplossingsgericht werken, aangaan van dialoog en doen wat werkt.
- *Uitgaan van mogelijkheden*
Binnen het primaire opvoedmilieu zoeken we naar de aanwezige of te ontwikkelen eigen krachten die oplossingen bieden voor knelpunten. De mogelijkheden van jeugdigen, ouders, opvoeders, omgeving staan centraal. De begeleiding richt zich op versterking van deze mogelijkheden (en daarmee de zelfredzaamheid).
- *Niemand hoeft te wachten*
Het kind of gezin dat ondersteuning nodig heeft, kan rekenen op een snelle en eenduidige toegang. Schotten tussen domeinen en instituties staan jeugdigen, ouders, opvoeders en professionals niet in de weg bij het vinden en vormgeven van de juiste ondersteuning; ook niet als meervoudige ondersteuning nodig is. Het principe van één kind/gezin, één plan en één wijze van coördineren zorgt voor goede afstemming en onbelemmerde voortgang van een traject. De verwijzindex risicojongeren sluit hierop aan.
- *Veilig Vangnet*
We willen de draagkracht versterken en draaglast verminderen. Dat vindt in het primaire opvoedmilieu plaats, dicht bij de jeugdige en ouders, tenzij de veiligheid van kind of gezin in het geding is. In het belang van jeugdigen worden ouders die geen begeleiding

willen, gemotiveerd, aangespoord en eventueel gedwongen om mee te werken. De aanpak van problemen is niet vrijblijvend. Bij tegenstrijdige belangen tussen ouders en kinderen staat het belang van het kind voorop en wordt ingegrepen, zo nodig met een kindbeschermingsmaatregel.

TOETSSTENEN

Opvoeden versterken is

- Positief opvoeden;
- Meelopen op de eigen kracht van jeugdigen en gezinnen;
- Kind/gezin eigenaar van eigen probleem én oplossing;
- Ouders en jeugdigen aanspreken op eigen verantwoordelijkheid;
- Versterking van het gezinssysteem.



De duiventil van De Wolden

Liesbeth Koster

voormalig wethouder

van De Wolden

Mathilde Bruinenberg

procesmanager CJG





Met veel enthousiasme vertellen Liesbeth Koster, voormalig wethouder van De Wolden en Mathilde Bruinenberg, procesmanager CJG, over ‘hun’ CJG.

‘Ons CJG heeft wel iets van een duiventil,’ zegt Liesbeth Koster. ‘We hebben een locatie in Zuidwolde die tegelijkertijd uitvalsbasis is voor de deelnemende organisaties. Vandaar vliegen ze uit naar de voorzieningen in de dorpen waar ouders en kinderen komen. Het CJG moet optimaal bereikbaar zijn.’

Het CJG in De Wolden is een fijnmazige netwerkorganisatie die past bij een plattelandsgemeente met verschillende kleine kernen. 'We willen de drempel zo laag mogelijk maken,' vertelt Mathilde. 'Daarom moeten ouders en jongeren in hun eigen dorp terecht kunnen als ze ergens mee zitten of vragen hebben.'

Illustratief voor de fijnmazigheid is dat het CJG op alle basisscholen en consultatiebureaus in de gemeente aanwezig is met spreekuren. Ook de locaties van Stichting Welzijn De Wolden kunnen worden gebruikt voor activiteiten van het CJG. Verder is een goed contact opgebouwd met huisartsen, politie, leidsters van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, zodat ook zij adequaat naar het CJG kunnen verwijzen.

Sturing

Een ander opvallend punt in de aanpak van De Wolden is de duidelijke regierol die de gemeente op zich heeft genomen. Er is bewust gekozen voor de aanstelling van een procesmanager die verantwoordelijk is voor het reilen en zeilen van het CJG en in dienst is van de gemeente. 'Als je met verschillende organisaties het CJG vormt, is een strakke regie noodzakelijk,' legt Liesbeth Koster uit. 'We wilden die verantwoordelijkheid niet bij één van de deelnemende organisaties leggen. Als opdrachtgever kunnen wij boven de partijen staan en knopen doorhakken. Dat is een groot voordeel.' Mathilde merkt dat voordeel in de dagelijkse prak-

tijk. 'Als vertegenwoordiger van de gemeente ben ik niet belast met instellingsbelangen. Dat biedt veel kansen om partijen bij elkaar te brengen en een gezamenlijke koers uit te stippelen.'

'Loslaten om het op een andere manier vast te kunnen houden'

Meer dan hulp

Het CJG wil meer zijn dan een hulpverleningsvoorziening. 'We zijn ook vraagbaak voor opvoeders en jongeren en voor professionals die met jeugdigen werken,' zegt Mathilde. Ze laat een artikel uit een lokale krant zien. Wie heeft het beste idee voor het CJG? 'De respons die hierop kwam, wordt gebruikt om het aanbod in De Wolden verder te ontwikkelen. Het winnende idee is het organiseren van interactieve themabijeenkomsten. Veel ouders hebben vragen over de opvoeding waar ze niet direct hulp voor zoeken. Dergelijke bijeenkomsten vormen een laagdrempelige manier om ouders van informatie te voorzien. Voor ouders van pubers heeft een eerste bijeenkomst al plaatsgevonden. Dat was een groot succes.'

Liesbeth Koster gelooft in de kracht van mensen. 'We willen dat ouders en jongeren zelf hun pro-

blemen oplossen. Dat is voor mij de essentie van preventief werken. Het CJG biedt daarbij ondersteuning; loslaten om het op een andere manier vast te kunnen houden.'

Mathilde onderschrijft dit: 'Het CJG gaat uit van de eigen kracht van het gezin en zijn omgeving. De hulp is gericht op het versterken van die eigen kracht.'

Communicatie

'Goede communicatie is belangrijk,' vindt Liesbeth Koster. 'Inwoners moeten weten wat het CJG doet en waar ze zijn te vinden.' Als voorbeeld noemt ze de activiteiten rond de start van het CJG. 'We zijn met z'n allen, organisaties die aan het CJG meedoen en gemeente, naar de voorschoolse voorzieningen en scholen in de dorpen gegaan. Daar hebben we alle kinderen een rugzakje meegegeven met informatie over het CJG. Deze promotietour ging van start op een brede school om daarmee de focus te leggen op de decentrale opzet van het CJG.'

Veel aandacht is besteed aan een toegankelijke website die zich op de verschillende doelgroepen richt. Advertenties en artikelen in lokale kranten worden gebruikt om het CJG onder de aandacht te brengen. Twitteren blijkt ook een goed medium te zijn, waardoor informatie zich als een olievlek verspreidt.

'Bij de start was iets meer dan de helft van de inwoners bekend met het CJG,' zegt Mathilde.

'Dat was al geen slecht resultaat.' Ze is ervan overtuigd dat de bekendheid sindsdien alleen maar is toegenomen.'

'Ontschotting is een grote wens van mij'

Toekomst

Wat verwacht het CJG van de pilot? 'Maatwerk is belangrijk,' zegt Mathilde, 'maar dat neemt niet weg dat we op sommige punten, kijk bijvoorbeeld naar de jongerenwebsites, beter kunnen samenwerken. Dat is alleen maar praktisch en kostenbesparend. Hopelijk kan de pilot hieraan een bijdrage leveren.'

Liesbeth Koster valt haar bij. 'Er is nog veel overlap en bureaucratie, vooral door de verschillende financieringsstromen. Ontschotting is een grote wens van mij.' Ze zou graag zien dat we in de toekomst naar één organisatie voor jeugdzorg toegaan met één financieringsstroom.

Ze verwacht dat gemeenten na verloop van tijd op eigen benen kunnen staan en de provincie niet langer nodig hebben. 'Bovenlokale activiteiten kunnen we als gemeenten goed samen organiseren. Dat hebben we op andere terreinen al bewezen.' ■



Methodisch kader

Positief jeugdbeleid

Met positief jeugdbeleid zorgen gemeenten, uitvoeringsorganisaties en professionals voor een klimaat waarin ouders, jeugdigen en professionals opgroeien en meedoen van kind en gezin uitdagend vorm kunnen geven.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor positief jeugdbeleid dat is verankerd in de haarvaten van de lokale gemeenschap. Het begint waar kinderen opgroeien en gezinnen leven. Het delen van deze visie heeft als consequentie dat gemeenten zich binden en waar nodig samenwerken.

Positief jeugdbeleid omvat voorzieningen, activiteiten en projecten, gericht op alle jeugdigen (en hun sociale context), met inbegrip van specifieke (kwetsbare) groepen. Startpunt voor een methodisch kader voor jeugd- en opvoedhulp ligt daarom niet bij individuele wethouders, maar bij het college van B&W.

Nabij zijn en aansluiten

Soms verlopen opvoeden en opgroeien niet soepel en kan de sociale omgeving onvoldoende steun bieden. In dat geval bieden schakels als leerkrachten en leidsters in kinderopvang, jeugd- en sportvoorzieningen snel passende hulp. Uitvoerende professionals zorgen desgewenst voor ondersteuning. Dit vraagt om goede samenwerking tussen betrokken overheden, instellingen, ouders/verzorgers én jeugdigen zelf.

Positief jeugdbeleid⁹ richt zich niet alleen op het kind en gezin, maar voorziet in een stevig fundament van basisdiensten en -voorzieningen (van consultatiebureau tot kinderopvang, van recreatie tot educatie, van onderwijs tot werk). Voor jeugdigen die buiten de boot (dreigen te) vallen, voorziet positief jeugdbeleid bovendien in een (niet vrijblijvend) vangnet en aanvullende ondersteuning. De werkwijze is gebaseerd op het principe van oplossingsgericht werken en kenmerkt zich door **samenhang, vraagoriëntatie en toegankelijkheid**.

⁹ Liever nog spreken wij van positief kind- en gezinsbeleid.

Positief Opgroeien

Positief opgroeien is een oplossingsgerichte aanpak voor samenlevingsopbouw. Hieronder verstaan wij ook zaken als gemeentelijk inkomens- en woonbeleid, onderhoud aan speeltuinvoorzieningen en realiseren van voldoende sportfaciliteiten. Ondersteuners onderzoeken samen met ouders en kinderen hoe een vraagstuk het beste kan worden opgelost. Daarbij hoort een analyse van de oorzaak of aanleiding. Het gaat ons niet om het scherp definiëren van probleemgroepen en stempels drukken op jeugdigen. We zoeken oplossingen in de eerste plaats in de interactie tussen opvoeders en kind. Diensten en voorzieningen richten zich met hun programma's daarom op het gebruik – en zo nodig herstel – van de autonomie van opvoeders. Hierdoor kunnen gezinnen intact blijven en weer in de eigen omgeving functioneren.

TOETSSTENEN

De gemeente

- voert regie op basis van een gedeelde (gemeentelijke) visie;
- werkt positief jeugdbeleid in beleid en praktijk integraal uit;
- biedt kansen aan de brede groep van jeugdigen (0 – 23 jaar); stimuleert samenwerking;
- borgt aandacht voor en aanpak van specifieke groepen jeugdigen die risico's lopen of grenzen overschrijden;
- maakt transparante resultaatgerichte prestatieafspraken;
- investeert voor de (middel)-lange termijn.

Positief opvoeden

'Positief Opvoeden' maakt net als 'veilig opgroeien' en 'opvoeden versterken' deel uit van "Positief Opgroeien". Het programma Positief Opvoeden richt zich op alle jeugdigen. Het ordent het aanbod van opvoedondersteuning in informatie en advies. Vijf basisprincipes kenmerken een succesvol, positief opvoedklimaat:

- *Kinderen een veilige en stimulerende omgeving bieden*
In de eerste plaats is het belangrijk dat een omgeving kinderen veiligheid biedt, zowel emotioneel (beschikbaar zijn als ouder) als fysiek (gevaarlijke situaties voorkomen). Daarnaast is het belangrijk dat kinderen voldoende ruimte en prikkels krijgen om zich te ontwikkelen. De opvoeder hoort in te schatten welke situaties risicovol kunnen zijn en zicht te houden op gebieden die belangrijk zijn in het leven van hun kind.
- *Opvoeders laten kinderen leren door positieve ondersteuning*
Positieve aandacht en aanmoediging van opvoeders motiveren een kind om nieuwe dingen te leren en vaardigheden te ontwikkelen. Door gericht te prijzen en te belonen, leren opvoeders het kind welk gedrag gewenst is. Zo vergroten zij de kans dat het kind dit gedrag vaker laat zien en meer zelfvertrouwen krijgt.
- *Een aansprekende discipline hanteren*
In plaats van af te wachten of het gedrag vanzelf ophoudt, reageren opvoeders snel als het kind zich niet goed gedraagt. Dit betekent ook dat opvoeders heldere instructies geven aan het kind over gewenst en ongewenst gedrag. Opvoeders verbinden gepaste consequenties aan ongewenst gedrag. Zo leert het kind wat de regels zijn en hoe het zich hoort te gedragen.

- *Realistische verwachtingen hebben van het kind*
Ieder kind is uniek en ontwikkelt zich in zijn eigen tempo. Als opvoeders te veel van het kind verwachten of te vroeg bepaalde dingen eisen, kunnen er problemen ontstaan. Ook moeten opvoeders niet verwachten dat het kind perfect is en alles goed doet. Ieder kind maakt fouten, maar doet dat meestal niet met opzet.
- *Ontspanning zoeken*
Opvoeders die ook oog hebben voor de eigen behoeften, kunnen gemakkelijker geduldig, consequent en beschikbaar zijn voor hun kinderen. Het is bovendien belangrijk dat opvoeders samen met kinderen leuke dingen ondernemen, daar voldoende tijd voor vrijmaken en zo interesse tonen in de leefwereld van het kind.

Deze opvoedprincipes van 'positief opvoeden' vormen de basis van een groot aantal programma's dat is uitgewerkt in zogenaamde opvoedstrategieën. De kracht van samenhangende inzet van deze programma's is dat steeds dezelfde theoretische uitgangspunten en gedragsprincipes worden gebruikt. Dit biedt mogelijkheden voor een brede aanpak in de keten van zorg. Zo ontstaat een stevige basis voor ondersteuning van zowel kinderen en gezinnen waarmee het goed gaat (meerderheid), als kinderen en gezinnen waarmee het minder goed gaat; bijvoorbeeld door emotionele of gedragsproblemen.

Deze opvoedprincipes helpen ook bij de uitwerking van de maatschappelijke opdracht en werkwijze van de bij opvoeding betrokken professionals. Zo verrijkt positief opvoeden inhoudelijke methodieken als die van Triple P door het werken met vragenlijsten. Hierdoor kunnen we achterhalen wat de oorzaak van problemen is, zonder de noodzaak aan ouders of jeugdigen 'labels' te verbinden. In veruit de meeste gevallen gaat de opvoeding gelukkig 'vanzelf goed.' De meeste gezinnen zullen

nooit te maken krijgen met het planmatig toepassen van deze opvoedprincipes¹⁰ of passen dat vanzelfsprekend toe.

TOETSSTEEN

Positief jeugdbeleid

- heeft als doel competenties en vaardigheden van kinderen en opvoeders te vergroten;
- ontwikkelt het gevoel van (eigen) verantwoordelijkheid;
- betreft kinderen en jongeren bij de samenleving;
- biedt kinderen de kans op te groeien tot betrokken burgers;
- voorkomt uitval en overlast;
- is gericht op versterking van het zelforganiserend vermogen;
- voorziet op tijd en op maat in ondersteuning van het primaire opvoedmilieu;
- borgt de veiligheid van de samenleving (stoppen van misbruik en geweld, veiligheid van het individu/achter de voordeur, repressie).

¹⁰ Op basis van wetenschappelijk onderzoek weten wij wat in onze moderne westerse maatschappij de kenmerken van een effectieve opvoedstrategie zijn. In de jaren tachtig van de vorige eeuw ontwikkelde Gerald Patterson aan het Social Learning Center in Oregon op grond van dergelijk onderzoek een visie op opvoeden die inmiddels aan de basis ligt van bewezen effectieve programma's als Triple P, PMTO, Minder Boos en Opstandig, PBS en vele anderen. De principes die Patterson formuleerde zijn in Nederland in het bijzonder uitgewerkt onder de verzamelterm "Positief Opvoeden".

‘Ik heb mijn dochter weer terug’

Jannet Wassen
cliënt CJG, Emmen





Jannet Wassen heeft als cliënt positieve ervaring met het CJG in Emmen. Ze had zelf problemen en tussen haar en haar dochter Roos ging ook het niet goed. Vanuit het CJG kreeg ze advies hoe ze het contact met haar dochter van bijna tien kon verbeteren. Maar Jannet moest het wel zelf doen. Het CJG nam de opvoeding niet over.

Na het overlijden van haar vader en door andere oorzaken zat Jannet diep in de put. 'Dat had zijn weerslag op mijn dochter,' legt ze uit. 'Ik had weinig aandacht voor haar en dat nam ze me kwalijk. Het was een wisselwerking. Op den duur wilde ze niets meer van me weten. Ik mocht haar zelfs niet meer aanraken.'

Jannet zocht hulp voor haar problemen. Via de huisarts kwam ze bij het maatschappelijk werk terecht.

Theezakje

'Ik weet het nog goed,' zegt Jannet. 'Op een gegeven moment legde de maatschappelijk werkster een theezakje voor mijn neus. "Wat kun je hier allemaal mee doen?" vroeg ze. "Noem vijf dingen." Ik snapte er niks van. Met een theezakje zet je thee, verder niks. Toen ze bleef aandringen

'Alles in haar houding straalde weerzin naar mij uit'

verzon ik maar wat, totdat ik op het aantal van vijf kwam; drogen, ophangen als versiering, dat soort rare ideeën.

"Goed," zei ze toen, "nu wil ik dat je er nog vijf dingen bij verzint." Wat wil je nou eigenlijk? dacht ik geïrriteerd. Na veel heen en weer gepraat kwamen we uiteindelijk toch op tien mogelijkheden. Waarom vraag je die onzin aan mij?' zei ik toen. "Heel simpel," antwoordde ze. "Ik wil je laten zien dat voor elk probleem altijd een oplossing bestaat. En dat geldt ook voor jouw problemen."

Neerwaartse spiraal

Jannet vertelde de maatschappelijk werkster over de problemen met Roos. Zij had een opleiding gevolgd voor het programma Positief Opvoeden en bood aan Jannet daarmee te helpen. Dit gebeurde onder de vlag van het CJG. 'Voor mijn gevoel was ik mijn dochter kwijt,' vertelt Jannet. 'Roos kon het niet onder woorden brengen. Maar alles in haar houding straalde weerzin naar mij uit. Ik mocht haar nergens meer mee helpen. Voor het slapen gaan wilde ze me geen kus meer geven. Ik was gewend met haar naar turnen te gaan. Dat is haar lust en haar leven. Opeens wilde ze niet meer dat ik haar bracht en haalde.'

Het eerste gesprek in het CJG was confronterend voor Jannet. In een rollenspel deed de hulpverleenster zich voor als haar dochter. Dat maakte duidelijk hoe krampachtig Jannet op Roos reageerde. 'De hulpverleenster hield me een spiegel voor,' zegt ze. 'Dat was hard, maar leerzaam. Daarna zijn we aan oplossingen gaan werken.'

Positieve aandacht

Positieve aandacht was het sleutelwoord voor Jannet. Negatief gedrag moest ze negeren. 'Het begon met kleine dingen,' vertelt ze. 'Ik liep bijvoorbeeld langs Roos en dan raakte ik even haar haar aan, verder niets. Op dat moment kwam er geen reactie. Mijn geduld werd behoorlijk op de proef gesteld. Maar de volgende keer kon ik een stap verder gaan. Na een tijdje mocht ik bijvoorbeeld haar haar doen.' Het doel was dat Jannet weer contact met haar dochter kreeg, op een manier die bij haar paste. Het CJG ondersteunde haar, maar de oplossing moest van haarzelf komen.

Bij het Kruitvat kocht Jannet een zogenoemd beloningsbord. Daar schreef ze taken op die Roos moest uitvoeren, zoals douchen, tanden poetsen, aankleden. 'Roos hield er bijvoorbeeld van om lang te douchen. We spraken af hoeveel minuten ze eronder mocht staan, met behulp van een kookwekker. Als ze zich aan de afspraak hield, kreeg ze als beloning een speciale button die we op het bord klikten.'

Kleine stapjes

Met de maatschappelijk werkster besprak Jannet wat goed ging en wat beter kon. 'Het waren kleine stapjes vooruit, maar het gaf mij steeds meer zelfvertrouwen,' zegt Jannet. 'Het is belangrijk dat je tijd en aandacht blijft besteden aan je kind. Als je dat niet doet, zie je dat terug in het gedrag van

je kind. Het kind spiegelt zich aan jou. Hoe jij je gedraagt, zo zal zij reageren.'

Als voorbeeld noemt Jannet de keer dat ze met Roos schoenen ging kopen. 'In de winkel legde ik even een hand op haar schouder, maar ze weerde

'Ze straalde van trots toen ik haar een compliment gaf'

me meteen af. Dat deed pijn, toch wilde ik niet opgeven. Toen ze schoenen zag die ze mooi vond, zei ik dat ze die zelf mocht gaan betalen. Ik gaf haar geld en liet haar alleen naar de kassa gaan. Ze straalde van trots toen ik haar daarna een compliment gaf. Ze kon niet wachten om het aan haar vader te vertellen.'

Het contact met haar dochter is weer goed. Ze doen weer spelletjes samen, zoals vroeger, en ze gaan vertrouwelijk met elkaar om. 'Ik heb mijn dochter weer terug,' zegt Jannet. ■

Veilig opgroeien

Het eerste uitgangspunt van goede opvoedondersteuning is dat de veiligheid van het kind voorop staat. Soms kunnen bij professionals zorgen ontstaan over de mate waarin kinderen veilig opgroeien binnen het gezin. Gezinnen kunnen hier ook zelf zorgen over hebben. De principes en uitgangspunten van Veilig Opgroeien vormen een aanvulling op die van Positief Opvoeden. Ze bieden de mogelijkheid om, samen met ouders en kinderen te werken aan veiligheid, op een wijze die naadloos aansluit op Positief Opvoeden. Professionals streven daarbij naar een betrokken, open en gelijkwaardige relatie met ouders. Signs of Safety ondersteunt en versterkt Veilig Opgroeien en is voor het professioneel handelen opgenomen in Veilig Opgroeien.

TOETSSTENEN

Het methodisch kader is verankerd in:

- een gedeelde visie;
- methodische samenwerking op basis waarvan elk van de partners de eigen werkzaamheden organiseert;
- een set van kwantitatieve en kwalitatieve afspraken over wat aanbieders van jeugd- en opvoedhulp en hun professionals wél of juist niet doen:
- praktijkonderzoek dat de effecten van ondersteuning samenhangend meet en zo beleidsmatige (bij)sturing mogelijk maakt;
- samenhangend instrumentengebruik waarmee gefundeerde beleidsmatige en financiële keuzes voor verbetering van de jeugd- en opvoedhulp mogelijk worden.

TOETSSTEEN

- Tenzij er voor het kind veiligheidsrisico's zijn, laten we vraagstukken die ouders en kinderen zelf niet ervaren of in de weg zitten, liggen ("wat niet kapot is, hoef je ook niet te maken").

'Goed genoeg'

Samenhang in beleid en uitvoering vraagt niet alleen om een overkoepelende en gedeelde visie. Ook kwantiteit en kwaliteit geven richting aan uitvoerders van jeugd- en opvoedhulp. Ze leiden tot definiëring van de verschillende actoren en vaststelling van het aantal beschikbare interventies. De programma's die horen bij Positief Opvoeden zijn 'practise based evidence'. Dit betekent dat door de gehele keten de effecten van de hulp gemeten worden en dat de programma's voldoen aan 'wat werkt principes'.¹¹ Bovendien is er sprake van één taal en samenhangend instrumentengebruik om zo de effecten en kwaliteit van de ondersteuning te kunnen meten en verbeteren¹². Jeugd- en opvoedhulp als geheel zal zich kunnen verbeteren door op grond van de gemeten resultaten (praktijkonderzoek) programma's te vergelijken met alternatief aanbod. Door de tijd heen kan deze hulp zo toegroeien naar een optimaal aanbod.

Opvoeden versterken

Voor ondersteuning van kinderen, ouders en primaire opvoedmilieus moeten uitvoerende professionals en hun organisaties hun professionaliteit

¹¹ Voor een aantal van de al beschikbare programma's binnen de range van Positief Opvoeden gelden deze eigenschappen al. Voor een aantal andere programma's moet verder op deze kenmerken geïnvesteerd worden.

¹² Er is in Nederland een netwerk van ondersteuningsorganisaties voorhanden dat ondersteunt bij het realiseren van deze voorwaarde (www.sejn.nl).

beschikbaar stellen aan de primaire leef- en opvoedmilieus:

- Gezin en omgeving (buurt, sportvereniging, etc.);
- Kinderopvang en peuterspeelzalen;
- Primair onderwijs;
- Buitenschoolse Opvang;
- Voortgezet Onderwijs.

Kerngedachte is dat ouders, opvoeders en maatschappij sámen opvoeden. Het delen, begrijpen en aan elkaar verbinden van de pedagogische aanpak sluiten hierop aan. Elk van de genoemde opvoedmilieus hanteert duidelijke opvoedingsdoelen om kinderen en gezinnen kansen te geven en vraagstukken te voorkomen, te verhelpen of hanteerbaar te maken en gemeenschapszin te ontwikkelen. 'Opvoeden versterken' kan effectief aan de voorkant optreden door het delen van elementen die blijken te werken (positief opvoeden, veilig opvoeden).

TOETSSTENEN

- 'Opvoeden versterken' zet recht op zorg om in recht op ondersteuning gericht op het binnen de eigen sociale context houden van kinderen.
- In plaats van 'overnemend' werken aanbieders van jeugd- en opvoedhulp toevoegend aan de primaire opvoedmilieus.



Uitgangspunten van Signs of Safety:

1. Respecteer de ouder(s) als iemand die het waard is om mee te werken
2. Werk samen met de persoon, niet met het misbruik
3. Besef dat samenwerken ook mogelijk is wanneer dwang is vereist
4. Erken dat in elk gezin signalen van veiligheid aanwezig zijn
5. Blijf veiligheid centraal stellen
6. Ga na wat het kind/gezin wil
7. Zoek altijd naar de details
8. Concentreer je op het tot stand brengen van kleine veranderingen
9. Verwar de details van de zaak niet met oordelen
10. Bied keuzemogelijkheden
11. Behandel het gesprek als een platform voor verandering
12. Behandel praktische uitgangspunten als streefdoelen en niet als aannames

Andrew Turnell & Steve Edwards: Signs of Safety. A Solution and Safety Oriented Approach to Child Protection Casework. New York & London

Eén droom, één aanpak

Ridder de Vries
*projectleider van het
CJG gemeente Emmen*





‘Met ons CJG willen we een omslag in denken bewerkstelligen,’ zegt Ridder de Vries, die als onafhankelijk projectleider van het CJG door de gemeente Emmen is ingeschakeld. ‘Kijken naar wat nodig is en ons aanbod daarop aanpassen. Het CJG moet een voorziening zijn waar iedere ouder of jongere met vragen of problemen gewoon kan aankloppen, met alle vragen over opvoeden en opgroeien.’

Ridder de Vries ziet het als zijn belangrijkste taak om deelnemende partijen te verbinden, één droom, één aanpak. Leren en delen zijn sleutelwoorden voor hem. 'Het zijn vaak simpele dingen waarmee je al veel kunt oplossen.' Als voorbeeld noemt hij de sociale vaardigheidstraining die door verschillende organisaties werd aangeboden. 'De één bood trainingen aan waarvoor meer dan 40 kinderen op de wachtlijst stonden. De andere organisatie had een iets andere training waarvoor nauwelijks belangstelling bestond. We hebben toen afgesproken om gezamenlijk vanuit het CJG deze trainingen aan te bieden. Dat leidde tot duidelijkheid in het aanbod en de wachtlijsten waren verdwenen.'

'Positieve beeldvorming is ontzettend belangrijk'

Beeldvorming

'Het is heel gewoon als je vragen hebt over opvoeden en opgroeien en deze ook mag en kan stellen. Iedere ouder en jongere loopt hier regelmatig tegenaan. Het CJG is er juist voor antwoorden op deze vragen.'

Op allerlei manieren probeert het CJG deze boodschap over te dragen. Sinds kort hangen in bus-

hokjes in de gemeente en op andere plaatsen opvallende en kleurrijke posters van het CJG. Op dit moment zijn deze vooral gericht op ouders.

Een voorbeeld:

Mijn zoontje eet het liefst patat!

Hoe krijg ik hem aan de broccoli?

Of

Max wil de hele dag gamen!

Hoe krijg ik hem in beweging?

'Positieve beeldvorming is ontzettend belangrijk,' zet Ridder. 'We zijn er voor om kinderen, jongeren en ouders zo snel mogelijk de juiste hulp te bieden. Dat kan alleen door instellingsbelangen te overstijgen en door voortdurend te laten zien wie we zijn en wat we doen.' Als ander voorbeeld noemt hij de brief die alle basisschoolleerlingen in de gemeente hebben ontvangen, met informatie over het CJG. Daarbij zat een gratis kaartje voor het zwembad of een wedstrijd van FC Emmen, zodat ouders samen met hun kinderen aan deze activiteiten kunnen deelnemen.

Wensen

Ridder de Vries begrijpt dat er tijd nodig is om het gewenste einddoel te bereiken. Hij investeert veel in het proces dat nodig is om alle partijen mee te krijgen. 'We zijn al heel ver,' legt hij uit, 'met ons netwerk en het fysieke CJG in Emmen, en we moeten verder kijken.'

Zo vindt hij het belangrijk dat het CJG over meer capaciteit voor licht pedagogische hulpverlening gaat beschikken. 'Op die manier kun je voorkomen dat ouders en jeugdigen in de zwaardere hulpverlening terecht komen.'

Een andere wens is om de relatie met het onderwijs verder te verbeteren. Scholen zien alle jeugdigen en hebben contact met ouders. 'Op dit moment is het CJG met de schoolmaatschappelijk werker en de GGD-medewerkers op iedere school al aanwezig. Zij bespreken samen met de intern begeleider de zorgsignalen en bieden ook lichte ondersteuning.'

'Tussen de regels door kon je lezen dat het niet goed met haar ging'

Verbreden

Ridder is een actief deelnemer aan de Drentse pilot. 'Daar ontstaan de kansen om de samenwerking te verbreden,' stelt hij. 'Het CJG is en blijft lokaal aanwezig in de dorpen en wijken. En wat we regionaal of provinciaal kunnen regelen is alleen maar winst, zolang het is ter ondersteuning van de lokale CJG's. Een mooi voorbeeld is het succesvolle

programma Positief Opvoeden Drenthe dat bij de CJG's wordt ingevoerd. Registratie is een ander voorbeeld dat we gezamenlijk kunnen oppakken.' Ridder heeft het initiatief genomen om de samenwerking met buurgemeenten als Borger-Odoorn en Coevorden verder te verstevigen. 'Je zou in de toekomst zelfs kunnen denken aan één telefoonnummer en één website. We hebben per slot van rekening met steeds dezelfde partijen te maken. Schaalvergroting is prima en efficiënt, als de uitvoering maar maatwerk blijft.'

Inspirerend

Hoewel Ridder veel waarde hecht aan goede samenwerking en draagvlak, vindt hij vooral de inhoud van het werk inspirerend. 'Ik las laatst een mailtje van een meisje van een jaar of 14. Het was heel kort en de toon was nuchter, maar tussen de regels door kon je lezen dat het niet goed met haar ging. Dat is iets wat me raakt. We hebben meteen gereageerd en een afspraak met haar gemaakt.' Vooral voor pubers is het belangrijk om digitaal goed bereikbaar te zijn. Het CJG denkt na over de mogelijkheden van online hulp. Dat maakt de drempel nog lager. 'Maar als je dat doet, moet je het ook goed doen,' zegt Ridder. 'Dan moet je snel en adequaat kunnen reageren; ook een voorziening die je bovenlokaal kunt organiseren.' ■



Organisatorisch kader

Van denken naar doen

De transformatie van de jeugdzorg vraagt om de ontwikkeling van een nieuw en stevig inhoudelijk fundament (positief jeugdbeleid). Dit fundament gaat uit van de plicht en verantwoordelijkheid van allereerst de ouders – en daarop aansluitend de sociale gemeenschap – om voor een kind een veilig en stimulerend opvoedklimaat te realiseren. Omdat het bestaande stelsel van jeugdzorg (zie bijlage 2) dat onvoldoende doet, tekenen we het landschap opnieuw in. Daarbij sluiten we aan op het grote aantal adviezen en beleidsrapporten (zie bijlage 1) dat de afgelopen jaren is uitgebracht over het jeugdzorgstelsel. Naast successen, dankzij toegewijde professionals, beschrijven zij de tekortkomingen kort samengevat als volgt: we zien problemen te laat, we handelen niet snel genoeg, het speelveld is te vol. Dit leidt tot afstemmings- en aansluitingsproblemen. In de woorden van René Paas, voorzitter van de VNG commissie Zorg om Jeugd: *‘de ingewikkelde wereld van de jeugdzorg is geen natuurverschijnsel, we hebben haar zo gemaakt’*.

It takes a village...

Kinderen groeien niet alleen thuis op. Voor alle jeugdigen zijn de buurt, kinderopvang en school, sportclub en andere vrijetijdsactiviteiten een natuurlijk en vanzelfsprekend leefmilieu (of zouden dat moeten zijn). Door hierop aan te sluiten bereiken we dat vanzelfsprekend een beroep wordt gedaan op opvoed- en opgroei-ondersteuning. Dit gebeurt niet door bijvoorbeeld alleen maar verwijzing van (brede) school of kindcentrum naar het Centrum voor Jeugd en Gezin of Bureau Jeugdzorg, maar door verdere verbinding van deze voorzieningen met de primaire opvoedmilieus. Met andere woorden: Aanschuiven in plaats van doorschuiven. Het toevoegen van aanvullende functies van jeugd- en opvoedhulp aan primaire opvoedmilieus is daarbij vertrekpunt. Deze functies moeten zo nodig drempelloos kunnen opschalen naar meer specifieke of intensieve vormen van ondersteuning. Zo krijgen ouders en jeugdigen een omgeving aangeboden met een totaalpakket aan educatie, ontwikkeling, opvang en zorg. Specialismen hebben daarbij geen last van institutionele of organisatorische scheidslijnen. Deze ‘whole child approach’ benadert in samenhang de verschillende ontwikkelingsaspecten (cognitieve, gezondheid, sociaal-emotionele en morele) van de jeugdige.

Rol en focus gemeente

Wij verwachten dat gemeenten de regie nemen over positief jeugdbeleid. Bij het realiseren van een optimale kind- en gezinsvriendelijke omgeving kunnen zij hun rol op verschillende manieren (breed of smal) invullen¹³.

Brede focus

Preventief jeugdbeleid stelt de belevingswereld van jeugdigen centraal. Het beleid richt zich op het creëren van een omgeving waarin kinderen en jongeren zich optimaal kunnen ontwikkelen. Die omgeving moet veilig, prikkelend, warm en avontuurlijk zijn. Waar nodig krijgen risicogroepen specifieke aandacht, maar de nadruk ligt op het bieden van kansen aan alle jeugdigen. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de reguliere basisvoorzieningen.

Smalle focus

Preventief jeugdbeleid is allereerst gericht op groepen jeugdigen die een verhoogd risico lopen. Het gaat vooral om het actief aanpakken van of beter nog, voorkomen van probleemgedrag van jongeren. Dit moet leiden tot minder instroom in zorg. Het accent ligt op de groep van 12 jaar en ouder, omdat daar de problemen het grootst zijn.

Tegelijkertijd is het belangrijk om jongeren te stimuleren hun grenzen te verkennen. Te veel nadruk op problemen brengt het risico met zich mee dat pas maatregelen worden genomen als het (bijna) te laat is. De uitdaging is om de jeugd op een positieve manier te prikkelen.

¹³ De VNG-Typetest preventief jeugdbeleid (2006) biedt hiervoor een eerste houvast.

TOETSSTENEN

Community based denken

- spreekt ouders aan op de plicht om goed op te voeden;
- spreekt professionals aan op adequate ondersteuning daarvan;
- spreekt gemeenten aan op leveringsplicht van benodigde zorg;
- spreekt het rijk aan op passende en ruimtelijk biedende kaders;
- neemt de mate van zelfredzaamheid van kinderen en ouders als vertrekpunt;
- dringt institutionele barrières terug en integreert bij opgroeien en meedoen betrokken functies;
- dringt versnippering terug met samenwerking (of samengaan) van onderwijs, opvoedingsondersteuning en zorgvoorzieningen op passende schaal (buurt, wijk, dorp);
- kent en gebruikt de vanzelfsprekende natuurlijke routes (van en naar het consultatiebureau, de kinderopvang, school, supermarkt, (sport)club of het werk) van en voor kinderen en hun ouders en voegt functies van jeugd- en opvoedhulp daaraan toe;

“Het CJG moet een logische plek op je pad zijn. Zodra je een vraag hebt, moet je het CJG op een vanzelfsprekende manier tegenkomen”, aldus een ouder.

Kinderparagraaf

Een mogelijkheid om de positie van kinderen te versterken, is het hanteren van een Kinderparagraaf in het beleid (Child Impact Statement). Zo worden bij alle beleidsbeslissingen de gevolgen voor kinderen en jongeren bekeken en hun positie volwaardig meegewogen.

De gemeente heeft bijvoorbeeld invloed op het vestigingsbeleid en dus op de (evenwichtige spreiding en op de behoefte afgestemde) openingstijden van voorzieningen, winkels en gemeentelijke loketten. Ook speelt de gemeente een belangrijke rol bij het stimuleren van samenwerking en afstemming. In dialoog met jeugdigen, ouders en bewoners kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties zo voorzieningen en projecten beter op elkaar afstemmen.

TOETSSTENEN

- Koers en kaders worden getoetst bij professionals;
- Beleid komt in samenspraak met ouders, kinderen en professionals tot stand;
- Er is sprake van haalbare doelstellingen;
- Sturing en verantwoording is gerelateerd aan meetbare prestatie-indicatoren.

Ondersteuning

- is van toevoegende waarde voor kind, gezin en sociale omgeving;
- wordt bij voorkeur verbonden aan het primaire leef- en opvoedmilieu;
- is gericht op kansen - zonder labels;
- wordt op tijd en op maat geboden;
- borgt de veiligheid en het recht op evenwichtig opgroeien (signs of safety).

Doel- en resultaatsturing

De gemeente speelt een cruciale rol als opdrachtgever, netwerker en bemiddelaar. De lokale overheid is als eerste verantwoordelijk voor goede afstemming tussen preventief en curatief jeugdbeleid. Zij bepaalt de koers en de kaders van het positief jeugdbeleid en ziet als procesbegeleider toe op het ontstaan van een sluitende en samenhangende diensten- en voorzieningenstructuur.

De uitvoering daarvan - gekoppeld aan SMART geformuleerde doelen en resultaatafspraken (prestatieafspraken) - ligt bij instellingen en organisaties. Door hen daarbij actief en adequaat te ondersteunen ontstaat een sterke sector, gedragen door professionals die met elkaar een samenhangend systeem van opvoed- en opgroei-ondersteuning vormen.

Spilpositie Centra Jeugd en Gezin

Als jeugdigen of ouders voor vragen komen te staan, zoeken zij steun in de directe – bij voorkeur eigen – leefomgeving. Vanzelfsprekende aanspreekpunten zijn familie, school, collega's op het werk, vrienden en vriendinnen of de huisarts. Deze primaire opvoedmilieus vormen de zichtbare schakel (frontoffice) voor ouders en jeugdigen. Daar komt geen Centrum voor Jeugd en Gezin aan te pas.

Het zijn vaak deze zichtbare schakels die bij (complexere) vraagstukken behoefte hebben aan meer professionele ondersteuning. Het CJG voorziet daarin en vervult een coördinerende rol in het organiseren en toegankelijk maken van aangewezen zorg.

Een geoliede en op stevige samenwerking gebaseerd CJG hééft dus geen backoffice, maar is de backoffice. Gemeenten richten hun CJG vanuit dat perspectief in. Zij versterken en verbreden het CJG met functies die door de transformatie van de jeugdzorg onder hun verantwoordelijkheid vallen. De lokale of regionale situatie bepaalt hoe dit gestalte krijgt¹⁴.

¹⁴ Voor sommige van deze – vaak meer gespecialiseerde – functies binnen de zorg voor de jeugd ligt het voor de hand dat gemeenten samenwerken. Alleen op die manier kan een voldoende volume aan en voldoende kwaliteit van plaatsbesteding en zeer gespecialiseerde vormen van zorg worden gegarandeerd. Efficiencywinst en spreiden van risico's kunnen ook reden tot samenwerking zijn.

Het succesvolle Centrum voor Jeugd en Gezin

Om te kunnen beoordelen of het CJG goed functioneert gebruiken we een set van indicatoren om doelmatigheid te kunnen meten en monitoren. De samen met gemeenten (door)ontwikkelde basisset indicatoren¹⁵ kan dienen als handreiking en maakt het mogelijk de prestaties van het CJG inzichtelijk te maken.

Succesfactoren van het CJG

De aan het CJG verbonden professionals (jeugd- en gezinwerkers) kunnen zo nodig (op regionaal niveau) terugvallen op specialisten. Zij verwijzen daarbij niet door, maar hanteren het principe van 'erbij halen' als er sprake is van situaties waarin algemene programma's niet zonder meer werken; bijvoorbeeld doordat de gezinssituatie te complex geworden is. Deze op het gebied van Positief Opvoeden gespecialiseerde krachten ondersteunen ook methodisch gezien de aanpak. Dit maakt dat – zo lang als verantwoord – volstaan kan worden met ondersteuning in de eigen sociale omgeving door aan het CJG verbonden professionals. Gespecialiseerde ondersteuners hebben meerdere specifieke interventies tot hun beschikking. Denk aan interventies op het gebied van hechting, geweld of ontwrichting in gezinsrelaties, maar ook aan interventies voor responsief ouderschap, traumabehandeling, vechtouders en voor terugkeer naar het gewone leven vanuit het ziekenhuis voor (zeer jonge) kinderen. Voor heel specifieke vraagstukken kunnen deze ondersteuners op hun beurt een beroep doen op specialisten uit bijvoorbeeld de kinder- en Jeugdpsychiatrie en de verslavingszorg. Ook hier geldt het principe van 'erbij halen'.

TOETSSTENEN

Een succesvol CJG

- legt de nadruk niet op een fysiek punt;
- is een netwerk van voorzieningen en werkers die zich in de directe leefomgeving van jeugdigen en ouders bevinden.
- hanteert een houding van 'erbij halen' in plaats van 'doorverwijzen';
- weet ouders en kinderen c.q. de primaire opvoedmilieus via de professionals in de primaire opvoedmilieus te bereiken; *Blijkend uit het percentage professionals dat aangeeft dat ze het CJG weet te vinden, weet wat ze er kan halen op het gebied van opgroeien en opvoeden.*
- kent tevreden klanten; *Blijkend uit de mate van tevredenheid (beleving);*
- draagt bij aan afname van de problemen; *Blijkend uit de mate waarin ouders en jeugdigen aangeven dit zo te ervaren.*
- is gebaseerd op haalbare samenwerking; *Blijkend uit samenwerkingsafspraken met de netwerkpartners en afspraken over werkprocessen op alle niveaus (wie doet wat, wanneer en met wie).*
- kent kosten en baten; *Blijkend uit inzicht in gemiddelde kosten en resultaten per productgroep van het CJG.*
- kent de ondersteuningsbehoefte; *Blijkend uit*
 - aantal en soort signalen;
 - aantal en type bezoekers;
 - soort contacten;
 - aantal en soort toeleidingen naar verschillende vormen van jeugd- en opvoedhulp;

¹⁵ Onderzoek basisset indicatoren effectiviteit Centrum voor Jeugd en Gezin Eindrapport Juli 2010 – Deloitte.

- type ondersteuning (lokaal aanbod) dat wordt geboden;
- aantal betrokken vakdisciplines.
- aantal jeugdigen en gezinnen waarbij zorgcoördinatie en één gezin, één plan is geregeld (casusregisseur, vanaf twee betrokken disciplines).

Positief opgroeien in de praktijk

Ouders, verzorgers en jeugdigen kunnen kwetsbaar zijn door allerlei oorzaken: problemen met opgroeien, psychiatrische stoornissen, lichamelijke beperkingen, relationele problemen, enz. Het kan zo ver komen dat het ze niet meer lukt om het leven in eigen hand te houden en zichzelf te redden.

Daartegenover staat de eigen kracht van mensen. De wil om er wat van te maken, wat te betekenen voor een ander, eigen keuzes maken, zelfredzaam te zijn. Dit vermogen om zelf problemen aan te pakken en anderen daarbij te (laten) helpen, moet gekoesterd worden. Het gaat daarbij niet om de inzet van veel verschillende systemen, maar om één afgestemde aanpak, gericht op het vergroten van zelfredzaamheid. De manier waarop dit gebeurt, verschilt per situatie. Centraal staan de vragen: Wat is er aan de hand? Wat is de oplossing? Wat kunnen kinderen en gezinnen zelf doen? En wat is (aanvullend) nodig om dat mogelijk te maken?

Deze situatie is alleen te bereiken met een op deze inzet afgestemde organisatie van het werk. Herinrichting van organisaties en financieringsbronnen is noodzakelijk.

Positief opgroeien geeft daaraan invulling met het generalistenmodel. Een multidisciplinair samengesteld team van hooggekwalificeerde professionals (jeugd- en gezinswerkers¹⁶) biedt voor een afgesproken werkgebied ondersteuning bij alle jeugd- en opvoedvraagstukken aan kinderen, jongeren, hun ouders en zichtbare schakels in de primaire opvoedmilieus. Waar nodig gebeurt dat in combinatie met (door hen georganiseerde en gecoördineerde) specialistische hulp.

TOETSSTENEN

De pedagogische ondersteuningsstructuur:

- bestaat uit mensen met een naam en een gezicht;
- sluit 'doorverwijzen' uit;
- hanteert het principe van 'erbij halen'.

Pedagogische ondersteuningsstructuur

Wij hebben de ambitie om een sterke pedagogische infrastructuur te realiseren. Daarvoor creëren wij een context waarin ouders, sociale omgeving en beroepsopvoeders onderling opvoed- en ontwikkelproblemen bespreken en zelf oplossen. Hiervoor investeren we in pedagogische vaardigheden van ouders en beroepsopvoeders. Ondersteuningsbehoefte, vraagstukken en risico's worden hierdoor in een vroeg stadium ontdekt en maken een snelle, adequate reactie mogelijk.

¹⁶ Jeugd- en gezinswerkers manifesteren zich als maatschappelijk werker, sociaal-pedagogisch hulpverlener, groepswerker, etc.

Onmisbare schakel

Thea van Schaik
sectorhoofd
Jeugdgezondheidszorg
van de GGD Drenthe





‘Eigenlijk zijn wij de Arbo-dienst van de kinderen,’ zegt Thea van Schaik, sectorhoofd Jeugdgezondheidszorg van de GGD. ‘We kijken breder dan alleen naar de medische aspecten.’ Schoolartsen en verpleegkundigen zien vrijwel elke jeugdige op verschillende momenten in zijn schooltijd. Dat levert veel informatie op die een preventieve aanpak mogelijk maakt. De GGD is een onmisbare schakel in de hulp aan jeugdigen en hun ouders.

De GGD hecht veel waarde aan de samenwerking, zoals die nu gestalte krijgt in de Drentse pilot jeugd. 'Wat in Drenthe gebeurt, is bijzonder,' zegt Thea. 'Instellingen zijn daadwerkelijk bereid over de grenzen van hun organisatiebelangen heen te kijken. Hierdoor kunnen we goed op elkaar aansluiten. En doordat we breder naar het kind kijken, krijgen we ook zicht op zijn sociale leefomgeving met alle kansen en beperkingen die daar liggen.'

Preventie is een kerntaak

'School is de belangrijkste vindplaats voor kinderen en jongeren die tegen problemen aanlopen,' zegt Thea. Ze geeft aan dat JGZ medewerkers bijna alle kinderen, ongeveer 95%, in groep 2 en 7 van de basisschool zien én in klas 2 van het voortgezet onderwijs. Voor die tijd hebben ze met hun ouders al

Geen opgestoken vingertje

het consultatiebureau van Icare bezocht. Zo kunnen jeugdigen vanaf hun geboorte worden gevolgd. 'We werken ook met vragenlijsten,' zegt Thea. 'Belangrijke informatie komt in een dossier terecht dat van elk kind wordt bijgehouden. Dat geeft ons

de mogelijkheid snel en adequaat in te grijpen als dat nodig is. Preventie is niet voor niets een kerntaak van de GGD.'

Ondersteuning op school

Artsen en verpleegkundigen houden spreekuur op elke school in Drenthe. 'Als docenten zich zorgen maken over een leerling kunnen ze snel doorverwijzen. Het hoeft niet altijd om een groot probleem te gaan. Vaak kan een goed gesprek al veel oplossen.'

Als het nodig is, legt de verpleegkundigen 's avonds of overdag huisbezoeken af. 'Niet om met een opgestoken vingertje ouders terecht te wijzen, maar om samen te kijken welke oplossingen er mogelijk zijn.'

De artsen en verpleegkundigen zijn ook beschikbaar om leerkrachten te ondersteunen. 'Een paar praktische tips of een goed advies kan al veel problemen voorkomen. Leerkrachten maken daar graag gebruik van.'

Speciale opleiding

Artsen en verpleegkundigen hebben een speciale opleiding gevolgd om jeugdigen met psychosociale problemen te kunnen helpen en goed met jongeren te kunnen communiceren. Ze werken bijvoorbeeld veel met de aanpak van Positief Opvoeden, aansluiten bij de eigen kracht van ouders

en jongeren. Daardoor kunnen ze in het gros van de gevallen jeugdigen en ouders goed van dienst zijn. Dat neemt niet weg dat soms een jeugdige moet worden doorverwezen of dat aanvullende deskundigheid nodig is. 'We kunnen bijvoorbeeld een gespecialiseerde hulpverlener van Yorneo vragen mee te kijken,' zegt Thea. 'Juist in dit soort gevallen zie je hoe belangrijk goede samenwerking is. Zo hoeven kinderen niet van het ene loket naar het andere te worden gestuurd.'

*'Aansluiten bij de
eigen kracht van ouders
en jongeren'*

Aansluiten bij de vraag

'We zijn partner van het CJG en het Zorgadviesteam op school. Samen met anderen vormen we een netwerk dat laagdrempelig en goed bereikbaar is.' Thea vindt het belangrijk dat alle partners in de pilot het eens zijn geworden over de gekozen aanpak. 'We gaan uit van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders. Hun vraag is leidend voor ons en daar sluiten we op aan. Niet: "wij weten wel wat goed voor u is," zoals je vroeger nogal eens tegenkwam

We doen wat we beloven en dat schept vertrouwen.' Deze manier van werken leidt ertoe dat signalen eerder worden herkend en ernstige problemen vaak kunnen worden voorkomen. Uithuisplaatsing is daardoor veel minder vaak nodig.

Hoge verwachtingen

Thea heeft hoge verwachtingen van de pilot. De overheid moet de kaders aangeven, daarbinnen moeten professionals de ruimte krijgen om hun werk te doen. In de pilot ziet ze goede kansen om bureaucratie zo veel mogelijk uit te bannen. 'Het zou mooi zijn als het ons bijvoorbeeld lukt de indicaties door Bureau Jeugdzorg voor een groot deel door eenvoudige verwijzingen te vervangen.' Daarnaast is eenheid van taal volgens Thea een belangrijk middel om samenwerking en afstemming een extra impuls te geven.

Thea pleit tenslotte voor regionale samenwerking als de situatie van de jongeren daar om vraagt.

'Wat lokaal kan, moet lokaal. Maar voor jongeren vanaf een jaar of twaalf ligt dat anders. Ze gaan vaak naar het voortgezet onderwijs in een andere plaats of gemeente. Als problemen op school worden gesignaleerd, moet daar de hulp plaatsvinden.'

Dit gebeurt waar mogelijk door zelf ondersteuning te bieden, waar nodig door meer specialistische ondersteuning erbij te halen. Om onnodige zware hulp en te laat ingrijpen te voorkomen ligt de nadruk op het stimuleren van positief opvoeden door ouders en 'mede opvoeders'.

Hiermee scheppen wij de randvoorwaarden waardoor kinderen, ouders, en professionals zich ondersteund voelen bij vragen over de ontwikkeling en opvoeding van kinderen.

Bij ondersteuning van gezinnen en te onderscheiden professionele opvoedmilieus definieert de Drentse aanpak de volgende (drie) rollen:

1. De jeugd- en gezinswerkers zijn gespecialiseerd in het opbouwen en onderhouden van een kort of langer durende (ondersteunings)relatie met gezinnen. Zij zijn toegerust voor korte, intensieve interventies en – wanneer noodzakelijk – coördinatie van zorg. De jeugd- en gezinswerker heeft de mogelijkheid specialisten op het gebied van Positief Opvoeden of (bijvoorbeeld) de psychiatrie en de verslavingszorg erbij te halen.
2. Binnen het methodisch kader van Positief Opvoeden ondersteunen deze specialisten¹⁷ vooral de jeugd- en gezinswerkers en de zichtbare schakels in de primaire opvoedmilieus. Zo nodig ondersteunen zij ook rechtstreeks gezinnen en kinderen met behoefte aan gespecialiseerde jeugd- en opvoedhulp.

- *Het gaat hier in de regel om kortdurende (meestal niet langer dan een half jaar) specifieke en intensieve programma's voor (naar aard of intensiteit) specialistische vraagstellingen.*

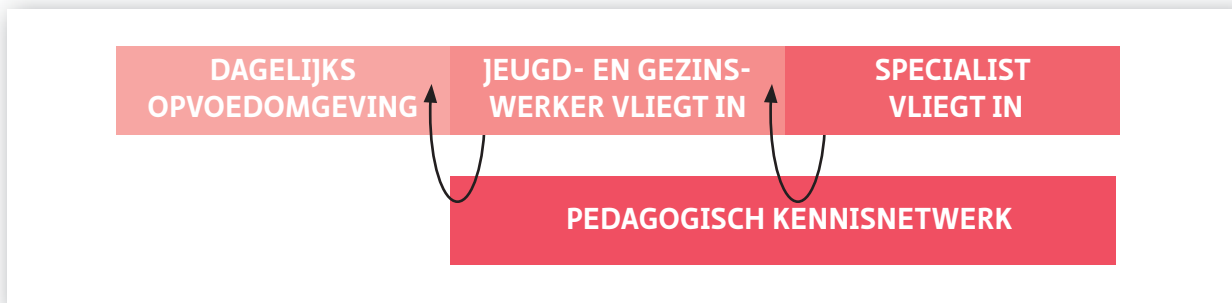
Deze specialisten kunnen, wanneer de grenzen van interventies in zicht komen, gespecialiseerde aanbieders van jeugd- en opvoedhulp erbij halen.

3. Gespecialiseerde jeugd- en opvoedhulp bestaat uit interventies waarbij de opvoeding (tijdelijk of langdurig) van de ouders wordt overgenomen (pleegzorg, leefgroepen, etc.) of uit classificerende hulp als verslavingszorg en psychiatrie.

- *Deze ondersteuning valt buiten het (preventieve) interventieschema van Positief Opvoeden, maar maakt wel degelijk deel uit van een samenhangende ketenvisie.*

In voorkomende gevallen kunnen gespecialiseerde aanbieders van jeugd- en opvoedhulp de contacten met het gezin (tijdelijk) overnemen, zoals bij kinderen van ouders met een ernstige psychiatrische stoornis.

Op methodisch gebied krijgt de jeugd- en gezinswerker ondersteuning (intervisie) vanuit een Pedagogisch Kennisnetwerk. Dat zorgt ook voor onderhoud en bewaking van het methodisch kader. Het netwerk heeft een ondersteunende,



¹⁷ Voorwaarde is dat ook deze specialist een "embedded rol" inneemt.

begeleidende en adviserende rol voor professionals, bestuurders en beleidsambtenaren. In dit kennisnetwerk participeren tenminste:

- Jeugdgezondheidszorg: realisatie Elektronisch Kinddossier (EKD), onderzoek en consultatie;
- Eén (of meerdere) specialist(-en) op het gebied van Positief Opvoeden: gespecialiseerde zorgaanbieders die alle interventieniveaus van Positief Opvoeden in huis hebben en methodische ondersteuning kunnen geven aan partners van het CJG. Daarbij gaat het onder andere om vormen van internetondersteuning, trainingen Positief Opvoeden, intervisie en een vraagbaakfunctie
- Een partij uit het Samenwerkingsverband Effectieve Jeugdzorg Nederland (www.sejn.nl), verantwoordelijk voor het uitvoeren van praktijkonderzoek (Resultaatgericht Meten) en het leveren van beleidsinformatie aan gemeenten en andere belanghebbenden in de keten.

Voorkantsturing

Het generalistenmodel hanteert voorkantsturing als werkmethode. Dit gaat uit van één begeleider die – dwars door loketten heen – alle activiteiten en interventies coördineert. Niet het aanbod, maar de vragen, mogelijkheden en behoeften van kinderen en gezinnen vormen het vertrekpunt.

Voorkantsturing vraagt om multidisciplinaire teams (professionals van meerdere aanbieders) van jeugd- en gezinswerkers. Hiermee zetten we een eerste, grote stap naar meer samenhang. Deze teams zijn verbonden aan de natuurlijke leefrou-tes van kind en gezin. Ze richten zich binnen het afgesproken werkgebied op de eerder genoemde zichtbare schakels die bij de opvoeding van jeugdigen betrokken zijn en de meer gespecialiseerde vormen van jeugd- en opvoedhulp.

De jeugd- en gezinswerker

- heeft generalistische kennis op het gebied van signalering en toeleiding, (kortdurende) pedagogische en coördinatie van hulp en is specialist op eigen vakgebied (0-4, 4-19, AMW etc.),
- is specialist in het opbouwen en onderhouden van langdurige relaties bij de ondersteuning van gezinnen (met daarin zo nu en dan korte, intensieve interventies), terwijl de gespecialiseerde hulpverlener specialist is in het uitvoeren van kortdurende (meestal niet langer dan een half jaar) specifieke en intensieve interventies op (naar aard of intensiteit) specialistische vraagstellingen.

Het verschil tussen de jeugd- en gezinswerker en de gespecialiseerde hulpverlener bestaat niet uit het kennisniveau, maar uit de routine en aard van het werk. Het verschil is als het verschil tussen een huisarts en een medisch specialist. De één is niet deskundiger dan de ander, maar beide functies zijn niet uitwisselbaar.

Net als dat van de gespecialiseerde hulpverlener, wordt verankering van het beroep van de jeugd- en gezinswerker gebaseerd op een helder competentieprofiel en praktijkondersteuning in en bij de uitvoering van het werk, toepassing van praktijkonderzoek (feedback op resultaten) en protocollering van de wijze van werken.

Grijp je kans!

Dries Roosma
*senior onderzoeker en
consultant van PIONN*





Meetbaar beter! Dat is niet alleen een belangrijke ambitie van de pilot, maar ook de titel van een belangrijke werkgroep in de pilot. Krijgen cliënten snel de juiste informatie, advies en hulp? Is de geboden hulp bovendien effectief geweest en duurde die niet langer dan nodig? PIONN (Praktijkgestuurd Innovatie- en Onderzoeksnet Noord-Nederland) ontwikkelt instrumenten om de ambitie van de pilot waar te maken. Verantwoordelijk voor dit werk is Dries Roosma, senior onderzoeker en consultant van PIONN, die zijn sporen op dit gebied ruimschoots heeft verdiend.

Als ouders en kinderen worstelen met opgroei- en opvoedproblemen willen zij zo snel mogelijk passende hulp en steun krijgen. Dries: 'Wij hebben bij PIONN samen met partners uit de hulpverlening en onderwijs een oplossingsgerichte manier van werken met vragenlijsten ontwikkeld. Ouders en jongeren vullen een vragenlijst in waarvan de uitkomsten bij aanvang van de hulp door de hulpverlener met hen worden besproken. Zo ontstaat snel een duidelijk beeld aan welke problemen gewerkt moet worden en of de ervaren problemen na afloop voldoende zijn afgenomen.'

Ouders, jongeren, hulpverleners, leerkrachten en pedagogisch medewerkers die ervaring hebben met deze werkwijze vinden het een onmisbaar onderdeel van goede en effectieve hulpverlening.

Foto

Hoe meet je of hulp voor de ouders en jongeren daadwerkelijk effectief is? Volgens Dries begint het met een goede diagnose. Wat zijn precies de door ouders en jongeren ervaren problemen?

'Als je valt en je bezeert je arm, ga je naar de huisarts. Gaat het om een kneuzing of een schaaftwond dan kan de huisarts je goed helpen. Als het vermoeden bestaat dat de arm gebroken is, word je doorgestuurd naar een specialist die een foto van je arm laat maken. Aan de hand hiervan wordt vervolgens een behandelplan gemaakt.'

De huisarts is het Centrum voor Jeugd en Gezin. Doorverwijzing vindt zonodig plaats naar ge-

specialiseerde jeugdzorg. 'Door middel van de vragenlijsten maken we samen met de cliënt een startfoto,' zegt Dries. 'Door de foto op een oplossingsgerichte wijze met de cliënt te bespreken vertelt deze ons precies wat er aan de hand is. Vervolgens kan samen met de cliënt een passend hulpverleningstraject worden ingezet.'

*'Hoe meet je of
hulp daadwerkelijk
effectief is?'*

Vragenlijst

De foto in de jeugdzorg bestaat uit een eenvoudige vragenlijst die door ouders of jongeren zelf wordt ingevuld. Dat kost niet meer dan 10 minuten. Ouders krijgen bijvoorbeeld vragen over het gedrag van hun kind en over lichamelijke klachten, zoals hoofdpijn, buikpijn of misselijkheid.

'De vragenlijsten zijn pas goed als hulpverleners deze ook daadwerkelijk gebruiken,' zegt Dries. 'En als ouders en jongeren aangeven dat zij hier baat bij hebben.' Belangrijk is dat ouders en jongeren zich in de uitkomsten kunnen herkennen.

Vier begrippen vormen de basis van het oplossingsgerichte gesprek over de uitkomsten van de vragenlijsten: Herkennen, Begrijpen, Waarderen en

Handelen. Aan het eind van het traject vindt een nieuwe meting plaats. 'Hiervoor wordt dezelfde vragenlijst opnieuw ingevuld,' legt Dries uit. 'Zo kunnen we samen met de cliënt een goede vergelijking maken met de eerste meting. Dit maakt duidelijk of de hulp voldoende effectief is geweest.'

Traing

Voor veel hulpverleners is deze manier van werken nieuw. PIONN gaat daarom een training aanbieden die hulpverleners leert om oplossingsgericht te werken aan de hand van vragenlijsten. Bij instellingen zoals Yorneo, waar inmiddels alle hulpverleners op deze wijze werken, is het mogelijk om van de verschillende programma's een jaarlijks rapport te maken dat de resultaten van de hulp zichtbaar maakt en tot verbeteringen leidt. 'Dat is de kracht van Resultaatgericht Meten,' zegt Dries. 'Om deze meet- en verbeterbeweging in een instelling op een duurzame wijze vorm en inhoud te geven is het nodig om daarvoor 0,5 % van het budget tereserveren. Dit geld betaalt zichzelf meer dan terug. Effectiever werken betekent ook goedkoper werken.'

Wachtlijsten voorkomen

Het is belangrijk dat gemeenten ook voor dit deelproject hun regierol oppakken. 'Gemeenten, grijp je kans!' zegt Dries. 'Het helpt als gemeenten en andere financiers hun instellingen stimuleren om deze beproefde meet- en verbetermethodiek te

gebruiken. De beste prikkel is om de subsidievoorwaarden hierop aan te passen. Begrijp me goed, het gaat niet om extra geld. Sterker nog: deze manier van werken levert juist besparingen op. De ervaringen tot nu toe laten zien dat juist

*'Effectiever werken
betekent ook
goedkoper werken'*

veel ambulante gezinsgerichte en netwerkversterkende programma's effectief blijken te zijn, zoals Positief Opvoeden, Vroeg erbij en Positive Behaviour Support. En dat is relatief wel de meest goedkope hulp die instroom in zwaardere zorg kan voorkomen. Yorneo is daar een goed voorbeeld van. In Drenthe bestaan al langere tijd geen wachtlijsten meer voor specialistische jeugdzorg en worden de meeste ouders en kinderen in Drenthe op een effectieve wijze thuis bij hun opgroei- en opvoedproblemen geholpen.

Als we goed ketenbreed gaan meten, maken we voor alle Drentse gemeenten de effectiviteit van het CJG zichtbaar. Op basis hiervan kunnen ook bestuurders en financiers hun beleid veel effectiever maken en wachtlijsten structureel voorkomen.' ■

Het team heeft direct toegang tot ondersteunende functies op het gebied van onderwijs, inkomensbeleid, huisvesting, ruimtelijke ordening en dergelijke. Als deze ondersteuning niet voldoende is, kunnen zij deskundigheid erbij halen. Zo werkend

- wordt het aantal ondersteuners dat tegelijkertijd of opeenvolgend in een gezin actief is, teruggedrongen of beperkt;
- voorziet het CJG als backoffice voor de primaire opvoedmilieus in een directe verbinding tussen eerstelijns hulp en specialistische jeugd- en opvoedhulp.

TOETSSTENEN

Voorkantsturing voorziet in:

- een gebiedsgebonden team van hooggekwalificeerde jeugd- en gezinswerkers;
- mensen met een naam en gezicht;
- contact met alle primaire opvoedmilieus (het gezin, buurt, kinderopvang onderwijs, sport- en welzijnsvoorzieningen en de wijkagent);
- 'erop uitgaan' (outreaching werken);
- aanspreekbaarheid op en verantwoordelijkheid voor alle ondersteuningsbehoefte 'dichtbij'.

Maatwerk

De ondersteuningsbehoefte van een kind of gezin kan zeer verschillend van aard zijn, vaak afhankelijk van de complexiteit van de vraag.

Meestal beperkt de ondersteuningsbehoefte zich tot behoefte aan informatie en advies. Voor een deel van deze groep houdt de ondersteuning een vorm van (kortdurende) interventie in.

Niet alle ontwikkelings- en opvoedvragen van een kind of gezin kunnen in de eigen leefomgeving

worden beantwoord. Ingewikkelde psychiatrische problemen of problemen van opvoeders die het onbedreigd opgroeien van een jeugdige belemmeren, maken gespecialiseerde hulp of intensievere zorg noodzakelijk. In dat geval is een meer intensieve of langdurige interventie¹⁸ nodig. Vragen van en signalen over kinderen, jongeren en ouders worden echter nooit geïsoleerd beoordeeld, maar in de context van het gezin. Maatwerk staat daarbij voorop.

1 kind/gezin, 1 plan, 1 aanspreekpunt, 1 budget

Soms kunnen gezinnen niet meer zelf de problemen overzien en regie voeren over hulp en ondersteuning. Bijvoorbeeld als er sprake is van een gecombineerde inzet van deskundigheden (wonen, werken, onderwijs, gezondheid, enz.) door verschillende organisaties. Juist dan is *integrale maatwerk* nodig¹⁹.

Om ondersteuning in die gevallen effectiever en overzichtelijk te maken, hanteren wij het principe van 'één gezin, één plan'²⁰. Dit sluit aan op het principe van voorkantsturing en zorgt ervoor dat – samen met kind en gezin – afgesproken wordt wie, wat, wanneer doet.

De jeugd- en gezinswerker onderzoekt of er een sociaal netwerk is dat samen met het gezin een plan kan maken. Vervolgens ziet hij of zij toe op de uitvoering van het plan. De motivatie van het gezin en hun omgeving is hierbij leidend. Voor elke concrete ondersteuningsvraag wordt bekeken of er binnen het afgesproken werkgebied één of meer-

¹⁸ Op grond van signalen is het overgrote deel van deze kind-/gezinssystemen vaak al wel in beeld. Bijvoorbeeld bij buurtbewoners, zelforganisaties, scholen, leerplichtambtenaren, gezinszorg, voedselbank, corporaties, opbouwwerkers, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, politie en toezichthouders, reclassering, GGZ, MEE, etc.

¹⁹ Ook op het niveau van de 'lichte gevallen' is bij een meervoudige vraagstelling een buurt- of wijkverbonden frontlijnstrategie op basis van '1 gezin, 1 plan' nodig.

²⁰ Een aantal Nederlandse gemeenten heeft dit al georganiseerd (bijvoorbeeld Enschede, Leeuwarden, Rotterdam en Deventer).

dere aanbieders aanwezig zijn die de vraag passend kunnen beantwoorden.

Een gemeenschappelijk plan alleen is niet voldoende om effectieve en resultaatgerichte ondersteuning te kunnen bieden. Ook beperking van het aantal betrokken ondersteuners draagt daaraan bij. Effectief communiceren en samenwerken vraagt om antwoord op vragen als:

- Wie is verantwoordelijk voor de opstelling van het plan?
- Wie bepaalt op welk moment welke ondersteuner in het gezin aanwezig is?
- Wie beheert de agenda's van ondersteuners en zorgt dat iedereen zich optimaal inpast in het gezinsritme?
- Wie verzorgt de registratie van de inzet en zorgt ervoor dat alle betrokkenen op de hoogte zijn?
- Hoe regelen we de privacy?
- Hoe worden methodische aanpak en prioriteiten van alle partijen op elkaar afgestemd?
- Aan wie leggen ondersteuners verantwoording af?
- Hoe wordt daarbij de verantwoordelijkheid van de eigen organisatie geborgd?
- Wie neemt de verantwoordelijkheid voor het geheel en is aanspreekbaar? En wie mag de overige betrokkenen op een niet -vrijblijvende wijze aanspreken op hun inzet?

Bij deze 'coördinatie van de zorg' heeft één persoon als coördinator de taak om samenhang te regelen en te borgen. De jeugd- en gezinswerker als coördinator van zorg vervult dus twee taken. Hij of zij is niet alleen verantwoordelijk voor het organiseren en coördineren van ondersteuning, maar biedt deze bij voorkeur zelf.

Coördinatie van zorg is geen ketenregie. In de praktijk leidt ketenregie vooral tot veelvuldig overleg over diagnostiek. Ook is er vaak strijd over de voorrang van acties en de regie vanuit het aanbod.

TOETSSTEEN

Elk plan tot herstel dat niet gedragen wordt door de belangrijkste gezinsleden, is gedoemd te mislukken.

- We praten niet óver, maar mét het gezin.

Eén gezin, één plan'

- Versterkt de zelfregulering van het gezin; *"Zij moeten de regie hebben. Bijvoorbeeld: een rondetafelgesprek met hulpverleners over een gezin, doe je natuurlijk niet zonder het gezin."*
- Draagt concreet bij aan het herstel van het gewone leven; *"Bijvoorbeeld in het geval van een kapotte wasmachine. Dan moet je als hulpverlener niet de andere kant opkijken, je moet zorgen dat die wasmachine de volgende dag weer draait, want anders kan het gezin niet werken aan verbetering. Bovendien zal je als hulpverlener door zo'n actie een enorm krediet opbouwen."*
- Werkt multisystemisch;
- Betrekt en versterkt het sociale netwerk;
- Werkt planmatig en doelgericht. *"Formuleer samen met het gezin concrete doelen en hou je daar ook aan. Zeg wat je doet, en doe wat je zegt."*
- Zorgt voor continuïteit.

Coördinatie van zorg richt zich zowel op de inhoud van ondersteuning als op de wijze van samenwerking tussen professionals. Het uiteindelijke doel is dat jeugdigen veilig en gezond kunnen opgroeien. De belangrijkste gezinsleden moeten het plan tot herstel dragen. Anders is het gedoemd te mislukken. Er is steeds meer wetenschappelijk en vooral praktijkonderzoek dat deze stelling onderbouwt. Belangrijke voorwaarde is dan ook het opbouwen van een vertrouwensrelatie met het gezin (regel-

matig aanwezig zijn) om te komen tot een plan op maat. Het opbouwen van zo'n relatie gebeurt altijd vanuit twee kernwaarden: grenzen stellen (je bent daar als professional namens de maatschappij met de wet als norm), en met begrip voor het feit dat de volwassen gezinsleden de situatie niet meer beheersen (empathie).

De coördinatie van zorg is opgedragen aan één professional, maar dat betekent natuurlijk niet dat andere professionals en instanties achterover kunnen leunen. De eigen professionele en maatschappelijke verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat instanties de plicht hebben om samen te werken. De 1 gezin/1 plan aanpak is niet vrijblijvend. Organisaties moeten beseffen dat ze een stukje zeggenschap over hun medewerkers afstaan en inbrengen in deze aanpak. De professional moet ook over voldoende bevoegdheid of mandaat beschikken.

De jeugd- en gezinswerker heeft in bepaalde gevallen de verantwoordelijkheid om in te grijpen. Dat is aan de orde als er sprake is van een gezin met zeer complexe problemen, als de veiligheid in het geding is en als jeugdigen overlast veroorzaken of afglijden naar criminaliteit. Waar nodig wordt drang en dwang ingezet. Ook dan vormt de gezinsgerichte aanpak het uitgangspunt en wordt de eigen kracht benut, met eventueel inzet van gespecialiseerde ambulante hulpverleners. De jeugd- en gezinswerker blijft betrokken als coördinator van zorg en zet zo nodig ondersteuning voort wanneer de specialist weer vertrokken is.

De overgang is vloeiend, omdat hulp waarbij sprake is van ondertoezichtstelling (en jeugdreclasseringmaatregel) niet wezenlijk verschilt van (al aanwezige) hulpverlening. In alle gevallen vindt afstemming met (speciaal) onderwijs plaats, zodat de jeugdige (in zijn eigen omgeving) kan blijven leren.

Interventieniveaus (zie pagina 82 en 83)

De Drentse pilot Jeugd onderscheidt zeven verschillende 'interventieniveaus' die voor alle opvoedmilieus hetzelfde zijn. De jeugd- en gezinswerker sluit aan op de primaire opvoedmilieus. Voor vrijwel elk gezin zijn dit de ontmoetingsplaatsen in het dagelijkse leven: thuis, straat, buurt, wijk, school, sportvereniging, enz. Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing krijgen kinderen en gezinnen niet meer ondersteuning dan echt nodig is.

Met behulp van het volgende schema²¹ zijn de activiteiten op het gebied van Positief Opgroeien van de belangrijkste CJG-partners en gespecialiseerde aanbieders aan elkaar gekoppeld. Dit principe kunnen we toepassen op alle opvoedmilieus:

- Gezin en omgeving (buurt, sportverenigingen, enz.)
- Kinderopvang en peuterspeelzalen
- Primair onderwijs
- Buitenschoolse opvang
- Voortgezet onderwijs

TOETSSTEEN

Kinderen en gezinnen krijgen niet méér ondersteuning dan daadwerkelijk nodig.

²¹ Bijlage 3 bevat – in de vorm van meer gespecificeerde schema's per opvoedmilieu – een uitwerking (op hoofdlijnen) van het bovenstaande. Deze schema's vermelden vooral in kwantitatieve zin (voorbeelden van) programma's. Ze zijn bedoeld als handreiking voor wat mogelijk is. Omdat lokaal en/of regionaal gezien zijn de verschillen wat betreft het beschikbare aanbod (nog) groot zijn is verstandig aan te sluiten bij wat ontwikkeld is en te behouden 'wat goed werk'.

Jongeren die geen vast onderdak hebben en maatschappelijk geïsoleerd dreigen te raken, zullen meer te maken krijgen met gemeentelijke functionarissen als leerplichtambtenaren en wijkagenten. Verder is ondersteuning aan de orde door betrokken voorzieningen (outreachinge hulpverlening, streetcornerwork, jeugdcoaches, etc.). Maatschappelijke isolatie komt onder de doelgroep van deze voorzieningen veel voor. Deze jongeren lopen het risico los te raken van de eigen sociale omgeving. Daarom moeten de inspanningen gericht zijn op zo kort mogelijke interventies. Bij opname in een gesloten voorziening is meestal sprake van bovenlokaal of regionaal werkende voorzieningen. In de regel neemt die voorziening de coördinatie van zorg over.

De eerste lijn

Onder de eerste lijn vallen jeugdgezondheidszorg, opvoed- en opgroeiondersteuning, advisering aan jeugdigen en opvoeders en lichte hulpverlening. Volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet publieke gezondheid (Wpg) zijn gemeenten verantwoordelijk voor de realisering van voldoende aanbod en kwaliteit. In een gemeente kunnen veel verschillende instanties opereren die dit aanbod verzorgen, zoals kraamzorg, consultatiebureaus thuiszorgorganisaties, GGD, pedagogische adviesbureaus en aanbieders van (geïndiceerde) jeugd- en opvoedhulp.

Deze instanties zijn verantwoordelijk voor ondermeer deskundigheidsbevordering van professionals, uitvoering van preventieprogramma's in en door basisvoorzieningen, vroegtijdige signalering en het zo vroegtijdig mogelijk aanpakken van problemen (vroeghulp). Ook de financiering van deze voorzieningen loopt via verschillende kanalen. De transformatie van de jeugdzorg zorgt ervoor dat deze instanties (beter) gaan samenwerken, onder regie van de gemeente.

Financiën jeugdzorg

In de sector zijn de budgetten als volgt verdeeld:

- Provinciale jeugdzorg
€ 1.378 miljoen

Waarvan

- Provinciaal aanbod € 917 miljoen
- Toegangstaken Bzj € 186 miljoen
- Jeugdbescherming € 275 miljoen
- Jeugdreclassering € 57 miljoen
- Gesloten jeugdzorg € 160 miljoen
- Jeugd-lvg € 510 miljoen
- PGB jeugd-lvg € 168 miljoen
- PGB Jeugd-GGZ € 329 miljoen
- Jeugd-GGZ € 470 miljoen

Totaal € 3.069 miljoen

Gemeenten ontvangen verder via de BDU CJG 2008 -2011 een bedrag oplopend tot € 354 miljoen in 2011 voor de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin om de jeugdgezondheidszorg (WPG) en opvoed- en opgroeiondersteuning (Wmo) samenhangend te organiseren en aan te bieden.



Goed gedrag loont

Pieter Kralt

directeur van basisschool

De Lichtkring uit Zuidlaren





Pieter Kralt, directeur van basisschool De Lichtkring uit Zuidlaren is enthousiast over de samenwerking met jeugdzorg. Centraal hierin staat PBS: Positive Behavior Support, een succesvolle aanpak van zorgaanbieder Yorneo die zijn meerwaarde heeft bewezen. 'Onze leerkrachten worden getraind in het aanleren van goed gedrag van onze leerlingen,' zegt Pieter. 'De resultaten zijn meteen merkbaar. De sfeer op school is verbeterd en kinderen laten aangeleerd, gewenst gedrag zien.'

Yorneo werkt samen met vijf scholen in Drenthe waar PBS wordt geïntroduceerd.

PBS baseert zich op drie kernwaarden: Respect, Verantwoordelijkheid en Veiligheid. De methode gaat ervan uit dat wanneer positief gedrag gestimuleerd wordt, kinderen zich dat gedrag ook eigen gaan maken. Hierdoor worden opvoed- en opgroeimogelijkheden van schoolgaande kinderen verbeterd.

In 2010 heeft Yorneo voor deze aanpak de 'Jos van Kemenade Award' ontvangen. Het kunstwerk dat hierbij hoort, is bij toerbeurt op de deelnemende basisscholen te bewonderen.

Simpel

'In wezen is de aanpak heel simpel,' vertelt Pieter. 'We doen niet anders dan goed gedrag van leerlingen aanleren en bekrachtigen. De kracht zit in kleine dingen. We zijn begonnen met het gedrag op het schoolplein. Je spreekt bijvoorbeeld af hoe we naar binnen gaan. Als de bel gaat stormen we niet allemaal tegelijk naar binnen, maar één voor één. Een andere afspraak is hoe leerlingen naar de wc gaan: rustig de klas uitlopen, anderen niet storen en weer rustig terugkomen.'

Uitgangspunt in de benadering van de leerling is: wat wil je wel zien, in plaats van: wat wil je niet zien. Leerkrachten ervaren de trainingen als erg zinvol. 'Dat komt omdat het echt werkt,' zegt Pieter. 'In rollenspellen oefenen de leerkrachten met

de benadering die bij PBS hoort. Veel leerkrachten werkten al op deze manier zonder dat ze er zelf bij stil stonden. PBS zorgt ervoor dat je er bewust mee omgaat en het systematisch toepast.'

*'Goed gedrag is
thuis net zo belangrijk
als op school'*

Beloning en consequenties

Samen met leerlingen en ouders is afgesproken hoe goed gedrag wordt beloond en wat de gevolgen zijn van negatief gedrag. De school werkt met fiches die leerlingen kunnen verdienen. Als je een bepaald aantal fiches hebt, kun je die inruilen voor een beloning.

Pieter: 'Daarbij moet je denken aan dingen als: naast de juf zitten, een rekenmachine gebruiken of eerder naar buiten gaan. Het zijn beloningen die leerlingen zelf hebben verzonnen, heel bescheiden en realistisch allemaal. Laatst sprak ik een leerling uit groep 8 die geen beloning meer hoefde te hebben. Hij vond het eigenlijk heel normaal dat hij zich positief gedroeg. Dat is mooi om te zien.'

Bij negatief gedrag zijn er ook consequenties, zoals wachten bij het hek tot iedereen weg is of de klas

opruimen. Hierbij geldt dat de positieve bekrachtiging in verhouding moet staan tot deze consequenties.

Betrokkenheid ouders

‘Wij hechten veel waarde aan betrokkenheid van ouders,’ zegt Pieter. ‘Goed gedrag is thuis net zo belangrijk als op school. Tijdens ouderavonden hebben we uitgelegd wat PBS inhoudt. Sommige ouders waren zo enthousiast dat ze het thuis ook zijn gaan toepassen, inclusief de fiches en een passende beloning. Ook hebben we op ouderavonden het normen- en waardenspel gespeeld. Aan de hand van kaartjes komen onderwerpen aan de orde als netheid en orde, eerlijkheid, loyaliteit. Dat helpt erg goed om het gesprek hierover op gang te brengen.’

Tijdens een van de ouderavonden nam een aantal ouders spontaan het initiatief om een opvoedgroep in het leven te roepen ter ondersteuning van ouders die behoefte hebben aan informatie en advies. Dit gaat de school samen met ouders en Yorneo realiseren.

Structureel

Een sterk punt van PBS is volgens Pieter dat de aanpak is gebaseerd op harde gegevens. ‘We houden van elke leerling een lijst bij waarop we drie keer per schooljaar de voortgang van zijn gedrag vastleggen. Dat geeft ons een goed overzicht van

elke leerling en biedt ons de mogelijkheid om bij te sturen als dat nodig is.’

Zijn wens is dat het experiment op de vijf basisscholen na afloop een structurele basis krijgt. Wat hem betreft gaat PBS een onderdeel vormen van het overheidsbeleid. ‘Ik zou het toejuichen als alle scholen in Drenthe met PBS gaan werken. Dat is niet alleen goed voor de leerlingen, maar zorgt ook voor bewuste en positieve leerkrachten.’

Eén loket

PBS werkt preventief, maar kan niet alle problemen oplossen. Daarom is Pieter blij met de ontwikkelingen rond het CJG. ‘Soms hebben we leerlingen met problemen die we met ons zorgteam op school niet kunnen helpen. Dan is het goed dat er één loket is waar we met deze leerlingen terecht kunnen. Ouders en kinderen hoeven hun verhaal niet steeds opnieuw te vertellen en gespecialiseerde zorg is snel beschikbaar.’

Wel maakt Pieter zich grote zorgen over de aangekondigde bezuinigingen op het passend onderwijs. ‘Er zijn leerlingen die niet zonder extra begeleiding kunnen. Die mogen we niet in de kou laten staan. Uiteindelijk gaat het om de kinderen.’ ■

In het onderwijs opereren op het snijvlak van de eerste en de tweede lijn de zorg- en advies-teams (ZAT's). Deze zijn bedoeld om scholen te ondersteunen bij snelle signalering en aanpak van zorgleerlingen. Deze teams zorgen bovendien voor passende verwijzing en samenhangende hulp aan leerlingen die meer gespecialiseerde zorg nodig hebben. Aan een zorg- en adviesteam nemen vaak verschillende instanties deel, zoals Centrum voor Jeugd en Gezin (in het bijzonder de jeugdgezondheidszorg), Bureau Jeugdzorg, professionals van school, maatschappelijk werk, leerplichtambtenaren en politie.

De tweede lijn

De tweede lijn bestaat uit:

- aanbieders van provinciaal gefinancierde jeugd- en opvoedhulp.
- Het gaat om intensief ambulante hulpvormen en vormen van intensieve, gespecialiseerde pedagogische thuishulp bij vooral multiprobleemgezinnen, daghulp (semiresidentiële zorg), dag- en nachthulp (residentiële zorg) en pleegzorg. Ook de gesloten jeugdzorg behoort tot deze groep. Provincies krijgen voor deze zorgvormen een doeluitkering van het rijk.
- Door zorgverzekeraars gefinancierde geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz).
- Deze omvat de ambulante GGZ en kinder- en jeugdpsychiatrische zorg (poliklinische en klinische zorg). Een deel valt nog onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en kan als een patiëntgebonden budget (pgb) worden uitgekeerd. De via de AWBZ gefinancierde licht verstandelijke gehandicaptenzorg voor jeugdigen (jeugd-lvg) kent uiteenlopende zorgvormen, eventueel als pgb uit te keren.

De financiering van jeugdbescherming (Raad voor de Kinderbescherming en gezinsvoogdij), justitiële jeugdinrichtingen en jeugdreclassering verloopt deels via het ministerie van Justitie en deels via de provincies.

Passend onderwijs

Gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen richten zich op ondersteuning van leerlingen met speciale behoeften via een leerlinggebonden budget. Ze omvatten verder reboundvoorzieningen en het speciaal onderwijs. We onderscheiden bij deze laatste cluster 1 t/m 4:

Cluster 1: scholen voor blinden en slechtzienden;

Cluster 2: scholen voor ernstige communicatieproblemen (ESM);

Cluster 3: scholen voor verstandelijke handicap/ ernstige motorische problemen (ZMLK, Mytyl);

Cluster 4: scholen voor gedragsproblemen (ZMOK, LZK, PI).

Vooral cluster 4 kent veel kinderen die door gedragsproblemen en stoornissen als autisme ook veel met jeugdzorg te maken hebben. Financiering vindt plaats door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Met de invoering van Passend Onderwijs (voorzien per 1 augustus 2012) wil de minister het totale stelsel van speciaal onderwijs herzien. Hieraan liggen inhoudelijke motieven en bezuinigingen ten grondslag. Het regulier onderwijs krijgt de zorgplicht voor elke leerling die wordt aangemeld. De samenwerkingsverbanden moeten een eigen zorgstructuur inrichten waarin zij leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passend onderwijsaanbod bieden. De samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor het inrichten van het regionaal speciaal onderwijs (huidige cluster 3 en 4 onderwijs) waarbij een doorgaande lijn tussen basis- en voortgezet onderwijs belangrijk is. Het budget voor het speciaal onderwijs cluster 3 en 4 gaat over naar de regionale samenwerkingsverbanden.

Cluster 1 en 2 vallen als landelijk speciaal onderwijs met de invoering van Passend Onderwijs onder een nieuwe wettelijke regeling.

Indicatiestelling

In de Wet op de jeugdzorg is geregeld dat Bureau Jeugdzorg indicaties afgeeft voor jeugdzorg in de tweede lijn. Bureau Jeugdzorg is ook verantwoordelijk voor taken van het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling en de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De Bureaus Jeugdzorg vallen onder de provincies die hiervoor een doeluitkering van het rijk krijgen.

In de praktijk lopen indicaties voor zorg uit de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) niet alleen via Bureau Jeugdzorg, maar vaak ook via huisartsen en het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Jeugdbescherming, justitiële jeugdinstellingen en jeugdreclassering worden – conform de wet – ingezet op aanwijzing van de rechter. Speciale commissies of indicatieorganen van het onderwijs kennen aan leerlingen gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen toe.

De Wet op de jeugdzorg regelt dat een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg de cliënt recht op jeugdzorg geeft. Dit *recht* staat bij de transformatie van de jeugdzorg ter discussie. De vraag naar jeugdzorg groeit explosief waardoor dit recht op den duur moeilijk is waar te maken. Positief jeugdbeleid zet, net als het landelijk beleid, daarom in op versterking van pedagogische basisvoorzieningen en de eerste lijn om het ontstaan of verergering van problemen tegen te gaan.

In de voorzieningen binnen de tweede lijn vinden we vaak dezelfde jeugdigen en gezinnen. Veel van hen zijn op verschillende voorzieningen tegelijk aangewezen. Positief jeugdbeleid is gericht op betere samenwerking of zelfs integratie van deze voorzieningen.

(Financiële) gaten in huidige systeem

- begeleiding zwerfjongeren
- nazorg uit jeugddetentie of gesloten opvang
- hulp aan multiprobleem gezinnen
- 18 plus groep

Stijging vraag naar vormen van jeugdzorg

Cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau laten zien dat de vraag naar gespecialiseerde jeugdzorg jaarlijks met gemiddeld 7,5 procent groeit. Ook de jeugd-ggz en het speciaal onderwijs voor kinderen met psychische en gedragsproblemen laten een ongekende groei zien (Van Yperen). En dat terwijl deskundigen het erover eens zijn dat het aantal kinderen met gedrags- en emotionele problemen de afgelopen jaren niet toegenomen is.

De ambulante provinciale jeugdzorg, de lvg-zorg en de jeugd-ggz stegen het afgelopen jaar met resp. 11%, 28% en 19%. Door het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) zijn in 2009, in vergelijking met 2004, 50% meer adviezen en 50% meer consulten gegeven. Het aantal onderzoeken is met 46% gestegen. Dezelfde percentages gelden voor de maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Jong in Meppel

wethouder

Myriam Jansen *en*

Mariska Bloemberg





Het CJG in Meppel functioneert nu ruim een jaar. ‘Een leerzame periode,’ vertelt wethouder Myriam Jansen, ‘waarin veel duidelijk is geworden over de meerwaarde van het CJG. We hebben ontdekt wat onze sterke punten zijn en waaraan we nog moeten werken. Het is nu tijd om de volgende stap te zetten.’

Meppel heeft bewust gekozen voor een fysieke plek. 'Het voordeel daarvan is dat we goed herkenbaar zijn als CJG,' zegt Mariska Bloemberg, regisseur CJG van de gemeente. 'Misschien nog wel belangrijker is dat het samenwonen in één gebouw de samenwerking tussen de deelnemende organisaties bevordert. Het leidt tot korte lijnen. Vertegenwoordigers van deze organisaties hebben onderling veel contact, voeren regelmatig overleg en informatie wordt beter overgedragen.'

Bekendheid

Minder tevreden is de gemeente over de huidige locatie van het CJG op een bedrijventerrein. 'Professionals weten ons goed te vinden, maar dat geldt minder voor ouders en jongeren,' is de ervaring van Myriam Jansen. 'Daarom krijgt het CJG onderdak in de brede school in de wijk Koedijklanden, waar ook andere voorzieningen een plek krijgen zoals basisscholen, peuterspeelzaal en het consultatiebureau van het CJG.'

Meer bekendheid onder de inwoners van Meppel, is één van de punten waar het CJG samen met de gemeente de komende tijd hard aan gaat werken. Te weinig mensen weten van het bestaan van het CJG en wat het te bieden heeft. Er moet meer geïnvesteerd worden in PR en communicatie, bijvoorbeeld via huis-aan-huisbladen, wijkkranten en sociale media. Verder zullen CJG-medewerkers nadrukkelijker aanwezig moeten zijn op de vindplaatsen.

Verantwoordelijkheden

Er zijn nog meer punten waar de gemeente aan wil werken. 'Ik vind het een teken van kracht dat we onze minder sterke punten durven te benoemen,' zegt Myriam. 'Als alle partijen op een meer open manier met elkaar omgaan, kunnen we veel van elkaar leren.'

Mariska geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor het CJG beter moet worden geregeld. Wie is waar verantwoordelijk voor? Wie neemt het initiatief? Wie zorgt voor materialen en ondersteuning? Het gaat soms om kleine dingen zoals het aanschaffen van kantoorbenodigdheden, het zorgen voor koffie en thee, regelen dat er iemand notuleert. In de praktijk zijn dat belangrijke zaken die sfeerbepalend werken.'

'Het magazijn is op orde, nu gaan we werken aan de etalage'

Samen met de deelnemende organisaties wil de gemeente daar betere afspraken over maken. Volgens Mariska moet het CJG meer als één merknaam naar buiten treden.

Positieve ontwikkelingen

'Het magazijn is op orde,' zegt Myriam, 'nu gaan we werken aan de etalage.' Ze wijst op de positieve ontwikkelingen die in gang zijn gezet. Zo blijken de thema-avonden die het CJG organiseert een groot succes te zijn. Veel ouders blijken hier op af te komen. Ze krijgen veel informatie en wisselen ervaringen uit.

Ketenpartners en andere organisaties uit het netwerk blijken verder veel baat te hebben bij de presentaties en de voorlichting die het CJG verzorgt. Ook de samenwerking rond het gezin is sterk verbeterd. Knelpunten worden eerder gesignaleerd en er vindt afstemming plaats tussen organisaties waardoor een overkill aan hulpverleners in hetzelfde gezin wordt voorkomen.

In de oorspronkelijk opzet was een belangrijke plaats ingeruimd voor een hoogopgeleide balie-medewerker die bezoekers van het CJG te woord kon staan en beschikbaar was voor advies en hulp. In de praktijk wordt daar niet veel gebruik van gemaakt. 'Door een andere opzet kunnen we het geld beter inzetten en een versobering doorvoeren zonder de kwaliteit van het aanbod aan te tasten,' legt Myriam uit.

Overdracht

Myriam heeft nog wel zorgen over de overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten. Ze wijst op de kritische rapporten van de VNG die daarover zijn

verschenen. 'Ik krijg wel eens de indruk dat het rijk daar wat gemakkelijk mee omgaat, vooral nu de overdracht met een fikse korting gepaard lijkt te gaan.'

Dat is een van de redenen dat ze blij is met de pilot. 'Het geeft ons de mogelijkheid om met steun van alle partijen onze zaken goed te regelen. Maatwerk op lokaal niveau blijft natuurlijk voorop staan. Elke gemeente kent zijn eigen specifieke behoefte en omstandigheden. In Meppel bijvoorbeeld woont een relatief grote Marokkaanse gemeenschap die een eigen benadering vergt. Maar waar bovenlokale samenwerking mogelijk is, moeten we dat zeker oppakken.'

Jongerenparticipatie

De gemeente wil jongeren nauwer bij het beleid betrekken. Dat geldt ook voor de ontwikkelingen rond het CJG. 'We willen graag dat jongeren actief met ons meedenken en ons tips geven,' zegt Mariska. 'Hoe kunnen we onze jongerensite, www.jonginmeppel.nl, verbeteren? Moeten we meer inzetten op chatsessies of hulp online? Met behulp van sociale media willen we de drempel voor jongeren zo laag mogelijk maken en de bekendheid van het CJG vergroten.'

Bijlagen

Ontwikkeling stelsel jeugdzorg: Adviezen en bronnen

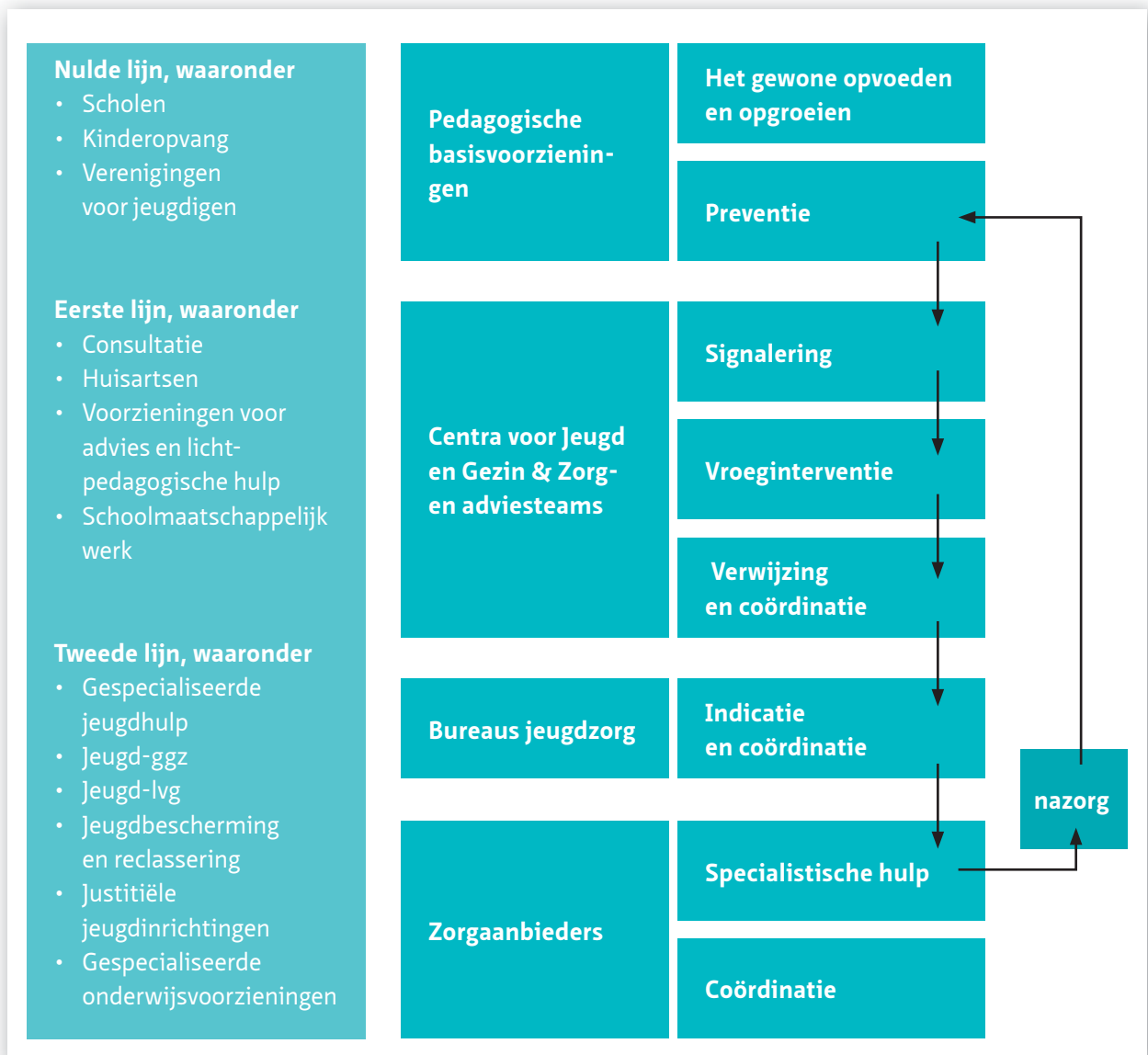
Alle kansen voor alle kinderen. Ministerie voor Jeugd en Gezin, Programma voor Jeugd en Gezin 2007-2011; Den Haag, 2007.

4. *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg* – Eindrapport; BMC in opdracht van Programmaministerie Jeugd en Gezin en Ministerie van Justitie; Projectnummer: 41/644424-09/2880452, 2009.
5. *Direct en dichtbij: effectievere zorg voor jeugd*; ActiZ - vereniging van zorgondernemers in met name de verpleeghuiszorg, verzorgingshuiszorg, thuiszorg, kraamzorg en jeugdgezondheidszorg, Utrecht, 2009.
6. *Houvast voor gezinnen met beperkte sociale redzaamheid*; VOBC-LVG - Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra en het Landelijk Kenniscentrum voor Licht Verstandelijk Gehandicapten: Open brief aan Rouvoet (2009).
7. *Wettelijke borging zorg in en om de school'*, kenmerk JOZ/127716; Ministerie voor Jeugd en Gezin en OCW aan de Tweede Kamer d.d. 10 juni 2009.
8. *Naar integrale jeugdzorg*; MO groep Jeugdzorg, Utrecht. ISBN 9789055682539 (2009).
9. *Aanzien van jeugdzorg zal ingrijpend veranderen*: Toespraak aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, Rouvoet, A. (2009).
10. *Heroverweging passend onderwijs*, kenmerk JOZ/162739; Brief Ministerie van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 2 november 2009.
11. *Afsprakenkader Minister voor Jeugd en Gezin en IPO over de aanpak en de financiering van de jeugdzorg in 2010 en 2011*; Interprovinciaal Overleg/ministerie voor Jeugd en Gezin, Den Haag, 2009.
12. *Van klein naar groot*; Steenwijk, Gorter (2009). VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten, in het bijzonder de Commissie Zorg om Jeugd (bekend als de Commissie Paas), die in opdracht van de vereniging een advies opstelde over het nieuwe stelsel.
13. *Reactie op evaluatie Wet op de jeugdzorg*; Phorza - beroepsvereniging voor sociaal- (ortho-) pedagogische functies (2010);
14. *Reactie op evaluatie Wet op de jeugdzorg*; De sector Jeugd van het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP) en de Nederlandse Vereniging van pedagogen en onderwijskundigen (NVO), die gezamenlijk aanbevelingen hebben uitgebracht. (2010).
15. *Brief aan de Minister voor Jeugd en Gezin*; Zorgverzekeraars Nederland (ZVN), de koepelorganisatie van de zorgverzekeraars, financiers van een belangrijk deel van de jeugd-ggz (2010).

16. *IPO position paper Evaluatie Wet op de jeugdzorg*; Interprovinciaal Overleg (IPO), de twaalf provincies, financier van de gespecialiseerde jeugdhulp, Den Haag (2010).
17. *Perspectief voor Jeugd en Gezin*, kenmerk DJenG/SenS-2999069; Minister voor Jeugd en Gezin en de minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2010.
18. *Jeugdzorg dichterbij*; Eindrapport van de Parlementaire werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg die een kamerbrede visie op de ontwikkeling van het jeugdzorgstelsel heeft opgesteld, mei 2010.
19. *Reactie op eindrapport werkgroep toekomstverkenning jeugdzorg*, kenmerk DJenG-u-3005382; Minister voor Jeugd en Gezin en de minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 1 september 2010.
20. *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*; Kabinet Rutte: Den Haag, 30 september 2010.
21. *Naar een nieuw jeugdzorgstelsel: vergelijking van standpunten*; Yperen, T. en Hellema, M. (2010), Utrecht.
22. *Voorstellen bieden onvoldoende zicht op samenhang*; Reactie van het Nederlands Jeugdinstituut op kabinetsvisie jeugdzorgstelsel (2010), Utrecht.
23. *Opvoeden Versterken* - prof. dr. T.A. van Yperen, drs. P.M. Stam; november 2010; Onafhankelijk advies in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
24. *Bestuursakkoord*, het onderhandelaarsakkoord dat het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen op 21 april 2011 hebben gesloten.
25. *Jeugdzorg nu en straks*; Voortgangsbrief jeugdzorg Veldhuijzen van Zanten, juli 2011.
26. *Bevrijdend kader voor de jeugdzorg*; briefadvies RMO, april 2011.
27. *Een betere zorg voor Jeugd, decentralisatie van de Jeugdzorg als kans*; GGD Nederland, 2011 – Auteur: Steven de Waal.
28. *Werk in uitvoering*; Nederlands Jeugd Instituut, Utrecht, mei 2011.
29. *Transitie van de jeugdzorg*; Visiedocument G32, 2011.
30. *Standpunten van het Platform Middelgrote Gemeenten*, 2011.
31. *Investeren in de toekomst*; Visiedocument Jeugd-GGZ, 2011.
32. *Ja we kunnen! Innoveren vanuit een nieuw paradigma*; Manifest Gideonsbende, 2011.
33. *Pijlers voor nieuw jeugdbeleid*; Nederlands Jeugd Instituut, Utrecht, 2011.
34. *Tussen institutioneel aanbod en organische vraag*; Een onderzoek naar de vraag wanneer en hoe gemeenten zouden moeten samenwerken in het organiseren en registreren van de zorg rondom jeugd en gezin - de JeugdZaak (drs. Marian van Leeuwen, drs. Zefanja Brouwer, drs. Wim de Jong, drs. Annemiek van Woudenberg) en Antwerp Management School (Prof. Dr. Patrick Kenis), juni 2011.

Het Nederlandse jeugdzorgstelsel anno 2011²²

Schematisch zit het Nederlands jeugdzorgstelsel als volgt in elkaar:



²² Bron: Nederlands Jeugd Instituut

Pedagogische basisvoorzieningen

In de eerste plaats zijn er de pedagogische basisvoorzieningen (ook wel voorliggende voorzieningen of de nulde lijn genoemd) waarmee jeugdigen en hun opvoeders het meest te maken hebben: de scholen, kinderopvang, sportverenigingen enzovoort. Deze maken strikt genomen geen deel uit van het jeugdzorgstelsel, maar zijn daarvoor wel van belang. Het zijn plaatsen waar veel aan preventie kan worden gedaan, zodat de ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen is te optimaliseren en gewone, alledaagse opvoedingsvragen en problemen niet ontsporen. Daarnaast zijn het ook de vindplaatsen, waar met een goede signalering ernstige probleemgevallen vroegtijdig zijn op te sporen en snel zijn te helpen. Hierdoor kan erger worden voorkomen. Positief jeugdbeleid is erop gericht deze voorzieningen te versterken, zodat de daar werkzame professionals alledaagse problemen zelf adequaat kunnen oplossen en ernstiger probleemgevallen goed kunnen signaleren.

Woningbouwcorporaties, arbeidsbemiddeling en vrijetijdsbesteding behoren eveneens tot deze groep van voorzieningen. Een goede huisvesting, dagbesteding (arbeid, school, vrije tijd) en een minimum inkomen zijn voor jongeren en gezinnen belangrijke basisvoorwaarden om goed te functioneren. Gebreken daarin staan bekend als belangrijke risicofactoren in de ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen. Positief jeugdbeleid is er daarom op gericht om ook de samenwerking met deze voorzieningen te stimuleren, zodat de mogelijkheden om risicofactoren op dit vlak te bestrijden worden vergroot.

Schema interventieniveaus

Lokaal te organiseren		Bovenlokaal te organiseren
Interventieniveau Positief Opgroeien	Generalistische aanbieders Positief Opgroeien (CJG)	Gespecialiseerde aanbieders Positief Opgroeien
Niveau 1 Universele preventie	Lokale welzijnsinstellingen en algemene jeugdgezondheidszorg zelfhulpgroepen, vrijwilligerscircuit. • Pedagogische Civil Society	
Niveau 2 Selectieve preventie	Adviesgesprekken met ouders, ouderavonden, selectieve voorlichting.	
Niveau 3 Lichte opvoedhulp	Korte oudertraining of kortdurende interventies (tot vijf maal).	
Niveau 4 Intensieve opvoedhulp	Langdurig laagfrequente hulp en casemanagement.	Gespecialiseerde interventies of trainingen. Vijf tot twaalf keer individueel of vijf tot acht keer in groepen.
<p>Het gespecialiseerde zorgaanbod komt normaal gesproken pas in beeld vanaf niveau vier. Ze wordt "erbij geroepen" door de jeugd en gezinswerker, die op grond van signalen van het gezin en/of van een professional uit één van de primaire opvoedingsmilieus in gesprek is gegaan met het gezinsysteem. Zij worden – desgewenst - aangevuld met specifieke en gerichte therapievormen op het vlak van bijvoorbeeld hechting, (on-)veiligheid, agressieregulatie, partnerproblematiek, etc.</p>		
Niveau 5 Specialistische opvoedhulp		Gespecialiseerde oudertraining en behandeling (tot vijftientig maal ambulantly).
<p>De specialistische opvoedhulp kan in intensiteit oplopen en sluiten tegelijkertijd zo op elkaar aan, dat voorkomen wordt dat bij een wisseling van niveau steeds de inzet van een andere werker noodzakelijk is. Gespecialiseerde interventies van verslavingszorg, psychiatrie, etc., worden primair toegevoegd aan de lopende ondersteuningstrajecten. In bijzondere gevallen kunnen zij in plaats daarvan gerealiseerd worden.</p>		

Vervolg Schema interventieniveaus

Lokaal te organiseren		Bovenlokaal te organiseren
Interventieniveau Positief Opgroeien	Generalistische aanbieders Positief Opgroeien (CJG)	Gespecialiseerde aanbieders Positief Opgroeien
Niveau 6 Specialistische intensieve opvoedhulp		Multiprobleeminterventies (meerdere malen per week/ meer dan twintig maal)
<p>Niveaus 7 en hoger</p> <p>Excluderende vormen van hulpverlening (dagbehandeling, pleegzorg, residentie, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • In sommige gevallen (bijvoorbeeld als de veiligheid van het kind/de kinderen binnen het gezin onvoldoende gegarandeerd is c.q. wordt) zullen kinderen niet in hun eigen gezinscontext kunnen opgroeien. In dat geval start (partiële) overname van opvoeding. Ook dan echter wordt “zo inclusief mogelijk” gewerkt. Een oplossing in het eigen netwerk (buren, vrienden, familie) is bijvoorbeeld veel inclusiever (en goedkoper) dan een plaatsing in een woonvoorziening van een aanbieder van jeugd- en opvoedhulp. <p>Aanvullende niveaus (in oplopende graad) van exclusie zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partiële overname opvoedingsverantwoordelijkheid: hiervan is bijvoorbeeld sprake in het geval van deeltijdpleegzorg of gezinsbehandeling met verblijf • Overname van de opvoedingsverantwoordelijkheid: bijvoorbeeld in gezinshuizen, residentiële voorzieningen, AWBZ-voorzieningen of klinische opnames in de psychiatrie • Maatschappelijke separatie: besloten of gesloten behandeling binnen Jeugdzorg Plus, gesloten psychiatrie of in de landelijke voorzieningen • Maatschappelijk isolement: jeugdigen zonder vaste woon- en verblijfplaats die zwervende zijn. <p>In alle gevallen zijn interventies in tijd beperkt en gericht op het versterken van de eigen sociale leefomgeving van kind/gezin. Allen in bijzondere gevallen wordt de behandeling in zijn geheel overgenomen door de gespecialiseerde voorzieningen.</p>		
<p>Gespecialiseerde vormen van hulp (psychiatrie, verslavingszorg, etc.)</p>		

Gemeenten worden in de komende jaren verantwoordelijk voor alle jeugd- en opvoedhulp voor kinderen, jongeren en hun opvoeders. Doel is de verschillende onderdelen daarvan bij elkaar te brengen op en rond de natuurlijke leefroutes van jeugdigen en hun gezinnen. Hierdoor komen zorg dicht bij huis en samenhangende ondersteuning gemakkelijker tot stand.

Het in de praktijk brengen van deze opdracht is geen simpele opgave. De opbouw van een nieuw inhoudelijk fundament is nodig. We moeten nog effectiever, doelmatiger en klantvriendelijker gaan samenwerken; bijvoorbeeld met en tussen onderwijs, jeugd(zorg)beleid, provinciale jeugdzorg, jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg en AWBZ-zorg. De visie en uitgangspunten die de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe daarbij hanteren, zijn – samen met aansprekende interviews – in deze uitgave gebundeld.

Uitgave van de Drentse Pilot jeugd





Drentse pilot jeugd

Vorbereidend Bestuurlijk Overleg

Agendapost Drentse pilot jeugd – impactanalyse

Datum 18 juni 2012

Projectgegevens	
Projectnaam	<i>Drentse Pilot Jeugd</i>
Ambtelijke Opdrachtgever / projectleider	<i>Peter Voerman – provincie Drenthe</i>
Projectleider	<i>Peter Paul J. Doodkorte/Wietse van der Zwaag</i>
Projectmedewerkers	<i>Marcel Endendijk</i>
Datum	<i>18 juni 2012</i>
Budgetnummer	<i>PM</i>
Doel	<ul style="list-style-type: none"> • Het in kaart brengen, adresseren en reduceren dan wel wegnemen van de risico's voor verbonden aan de transitie van de zorg voor jeugd. • De transitie van de zorg voor jeugd (jeugdzorg, dagopvang en begeleiding) gaat met grote (financiële) onzekerheden en risico's gepaard. Wachten op volledige zekerheid is niet mogelijk. Nú vindt al beleidsontwikkeling plaats. Er zijn verschillende manieren om te sturen op risicobeheersing. Deze aspecten moeten aan de voorkant, dus bij het ontwerpen van het beleid, betrokken worden. Dan kunnen keuzes gemaakt worden, of kan van tevoren ingespeeld worden op bepaalde risico's die vastzitten aan bepaalde beleidskeuzes. Door deze aspecten bij het ontwerp van het beleid te betrekken wordt de basis gelegd om als gemeenten en provincie 'in control' te blijven over de transities van de zorg voor jeugd. • De transitie van de jeugdzorg is een complex proces, waarbij vele partijen betrokken zijn: meerdere departementen, alle provincies, alle gemeenten, zorgverzekeraars, aanbieders van jeugdzorg, aanbieders van GGZ- en LVB-zorg, bureaus jeugdzorg, cliënten, professionals. Op dit moment moeten er nog vele besluiten genomen worden, de betrokken partijen verkeren nog in onzekerheid. Deze onzekerheid vormt een financieel risico, een risico voor het behoud van expertise, voor het behoud van zorg voor de cliënten en voor het draagvlak van de hele operatie. <p><i>Toelichting</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het Rijk is stelselverantwoordelijk en ziet erop toe dat de transitieagenda uitgewerkt wordt tot een transitieplan met een uitgewerkte procesplanning met onderlinge relaties en kritieke paden. • Het projectbureau werkt in het kader van het management van verwachtingen – zo mogelijk in samenwerking met het landelijke transitiebureau (VNG) – uit wat er precies onder de transformatie en zorgvernieuwing verstaan wordt, en hoe zich dit in de tijd gaat ontwikkelen en hoe de overige beheersmaatregelen in de procesplanning worden opgenomen.

Advies/Gevraagd besluit	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststelling van de risicoanalyse; • Het projectbureau opdragen om de mogelijkheden om de risico's te reduceren c.q. weg te nemen – onder meer door de verschillende risico's en risicodragers te koppelen – nader uit te werken in (deel)notities aangaande <ul style="list-style-type: none"> • Mobiliteitspool; • Toeleiding; • Inkoop en Financiering; • Sturing en verantwoording; • Cliënt en kwaliteit.
-------------------------	---

Aanleiding

Aan het projectbureau is gevraagd te komen met een risicoanalyse die inzicht geeft in mogelijkheden die de gemeenten en provincie hebben om bij de transitie en transformatie van de zorg voor jeugd 'in control' te zijn en te blijven. Ter beheersing van de risico's van de transitie en de transformatie jeugdzorg is vervolgens begonnen met het opstellen van een overzicht van de (financiële) risico's en mogelijke beheersmaatregelen resp. de daarvoor aangewezen partij (*Rijk, Provincies, Gemeenten, Zorgaanbieders/BJZ*).

Recentelijk is gebleken dat ook het Rijk, samen met IPO en VNG gewerkt heeft aan een risicoanalyse. Het *Eindrapport van de Werkgroep Overgangsmatregelen ter bestrijding van de risico's van de transitie van de jeugdzorg* (bijlage) brengt in beeld:

- wat de risico's zijn (financieel, personeel, cliënten) van de transitie van het zorgaanbod naar gemeenten;
- wat de risico's zijn (financieel, personeel, cliënten) van de transitie van de bureaus jeugdzorg naar gemeenten;
- een prioritering in de risico's aan de hand van de dimensies: kans dat het gebeurt en de impact;
- welke beheersmaatregelen mogelijk zijn om de risico's af te dekken en de kansen zoveel mogelijk te benutten.

De risicoanalyse van de werkgroep brengt alle risico's zeer gedetailleerd en overzichtelijk in kaart. Om die reden is door het projectbureau afgezien van het opstellen van een separate risicoanalyse. Deze notitie geeft inzicht in mogelijkheden die de gemeenten en provincie hebben om 'in control' te zijn en blijven. In relatie tot de beschreven risico's zijn de mogelijke maatregelen geïventariseerd die de gemeenten en provincie kunnen treffen om de risico's te beheersen. Het betreft (vooralsnog) een feitelijke opsomming van mogelijkheden, zonder rekening te houden met draagvlak en politieke gevoeligheid ervan.

Toelichting

Door het rijk, VNG en het IPO is gezamenlijk een transitieagenda opgesteld om de overgangperiode van de provinciale uitvoering en verantwoording voor de jeugdzorg naar de gemeenten aan te sturen. Deze partijen zijn zich bewust van de grote risico's die dit met zich mee brengt. Hiervoor is een speciale werkgroep in het leven geroepen die een rapport geschreven heeft: *"Verantwoord over de drempel" Eindrapport van de Werkgroep Overgangsmatregelen ter bestrijding van de risico's van de transitie van de jeugdzorg*. In dit rapport is een inventarisatie van de risico's gemaakt zoals die door verschillende partijen gezien worden tijdens het transitieproces. In deze notitie sluiten wij aan resp. zoeken wij afstemming met de landelijke ontwikkelingen op dit gebied. De volgende onderdelen worden verder toegelicht:

- Welke partijen zijn betrokken;
- Welke wetgeving gaat veranderen;
- Risico's en beheersmaatregelen.

Aanvullend wordt ingegaan op het budgetrisico en de risico's voor de bedrijfsvoering. Deze laatste hebben betrekking op het uitvoeringsproces:

- Toegang (indicaties);
- Arrangement (het aanbod);
- Contracteren (de wijze van opdrachtverstrekking);
- Verantwoorden (monitoren en verantwoorden).

Welke partijen zijn betrokken

De transitie jeugdzorg is een zeer complex proces waarbij vele partijen betrokken zijn: bij het rijk meerdere departementen, alle provincies, alle gemeenten, jeugdzorg aanbieders, GGZ en LVB zorgaanbieders, bureaus jeugdzorg, cliënten en professionals. M.b.t. de transitie moeten er nog veel besluiten genomen worden en is er nog veel onzeker bij de betrokkenen. Deze onzekerheid wordt door partijen als risico(s) gezien. Het rijk is stelselverantwoordelijk! Dit houdt in dat het rijk de regie en eindverantwoordelijkheid heeft in dit zeer complexe proces. De wetgeving moet aangepast worden, de

coördinatie, het tijdpad, de procesplanning de onderlinge relaties en de samenhang in dit proces zijn belangrijke onderdelen die goed aangestuurd moeten worden.

Welke wetgeving gaat veranderen

De stelselwijziging jeugd is niet alleen een overheveling van de wettelijke taken van de ene overheid/financier, de provincie naar de andere, de gemeente. Het gaat om het intrekken van de wet op de jeugdzorg, en het schrappen van de aanspraken uit de AWBZ en de zorgverzekeringswet. Daarvoor in de plaats komt een geheel nieuwe wet die gemeenten de verantwoordelijkheid geeft om vorm en inhoud te geven aan de ondersteuning en zorg aan kinderen en ouders die in hun gemeenten wonen.

Risico's en beheersmaatregelen

Met behulp van o.a. het rapport "Verantwoord de drempel over" lichten we hieronder de meest in het oog springende risico's toe vanuit het perspectief van de provincie en gemeenten. Er zijn 5 categorieën te onderscheiden.

1. vervallen recht op zorg cliënten en zorgplicht huidige financiers;
2. beëindiging subsidierelaties provincie met BJZ en zorgaanbieders;
3. bureaus jeugdzorg;
4. cliënt en kwaliteit;
5. het transitieproces.

1. Vervallen recht op zorg cliënten en zorgplicht huidige financiers

risico's	beheersmaatregelen
a. Geen continuïteit van zorg (R100)	<p>Provincies, gemeenten en zorginstellingen trekken komende jaren gezamenlijk op zodat de gewenste transformatie geleidelijk wordt ingevoerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het – in ieder geval tijdelijk - creëren van een expansievat (tijdelijke overloopcapaciteit op bovenregionaal/landelijk niveau om te snelle afbouw van residentiele capaciteit tijdelijk op te vangen (bijvoorbeeld door gebruik vrijkomende landelijke capaciteit).
b. Er is onvoldoende wettelijke basis voor het intrekken van het recht op zorg van de in zorg zijnde klanten(R98)	<p>Wergroep IPO/rijk werkt juridisch waterdicht scenario uit voor voldoende wettelijke basis voor intrekken recht op zorg en voor beëindiging subsidierelaties met instellingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • M.b.t. de zittende cliënten, faciliteren noodzakelijke ombouw (vanwege bezuinigingstaakstelling) is het denkbaar tussen Rijk en gemeenten te komen tot een zekere fasering, waarbij gebruik gemaakt wordt van gekende doorlooptijden. Zo zou in 2015 50% van het budget nog via de oude financieringslijn kunnen lopen en 50% al via de nieuwe financieringslijn (bij gemiddelde doorlooptijd van 1 jaar).

2. Beëindiging subsidierelaties provincie met BJZ en zorgaanbieders

risico's	beheersmaatregelen
a. Tijdelijk door moeten betalen van subsidies door provincies en rijk aan instellingen (R97, R105)	<p>Wergroep IPO/rijk werkt juridisch waterdicht scenario uit voor voldoende wettelijke basis voor intrekken recht op zorg en voor beëindiging subsidierelaties met instellingen.</p>
b. Betalen van wachtgeld en afbouwkosten, waaronder gebouwen, als gevolg van minder geld beschikbaar of andere keuzes door gemeenten(R97, R99, R104)	<p>Provincies en gemeenten werken samen en kijken ook om via bv detachingscontracten zoveel mogelijk bovenformatief personeel bij provincies te voorkomen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen enkele partij heeft belang bij het verlies van geïnvesteerde kennis en knowhow, de kosten voor het proces van werving en de selectieprocedures. De concreet te ondernemen actiepunten zou kunnen zijn een meerjarig convenant op (boven-)regionaal niveau met betrekking tot het creëren van een arbeidsmarkt in de vorm van een arbeidspool. Deze organisatie beoogt de wisselingen in de personeelsbehoefte bij de transitie en transformatie binnen de sector of branche op te vangen. De arbeidspool, opgericht door werkgevers- en werknemersorganisaties ten behoeve van de sector, beoogt zowel het dienen van de belangen van de werknemers als het gefaseerd reguleren van de arbeidsverhoudingen en

	tegelijkertijd faciliteert zij de voor de transformatie benodigde flexibiliteit van de arbeidsmarkt.
c. Instellingen krijgen te maken met lastenverzwaring (R25, R85)	VNG/transitiebureau maakt model voor inkopen/subsidiëren en verantwoorden van jeugdzorg.

3. Bureaus Jeugdzorg

risico's	beheersmaatregelen
a. Door het wegvallen van(het monopolie op) taken, kan de organisatie te klein worden om te overleven, met het risico van expertiseverlies, wachtgeldkosten en kapitaalslasten ((R105)	Wettelijke overgangsregeling waarbij de huidige organisatie (BJZ dus) het eerste of de eerste 2 jaar de uitvoerder van JB en JR blijft.
b. Inrichten CJG's en openhouden toegangstaken BJZ lopen niet parallel, met het risico dat er personeel boventallig wordt. ((R105)	Gemeenten en BJZ/provincies maken afspraken over de wijze waarop het risico kan worden verkleind. Vanwege opbouw/afbouwtrajecten moet hier tijdig mee worden begonnen. <ul style="list-style-type: none"> Gemeenten en provincie werken samen in de betreffende <i>arbeidsmarktregio</i>. Daarbij is een belangrijk principe: "<i>mens volgt werk</i>". Functies die (nagenoeg) gelijk blijven, blijven – met kwaliteitscriteria als uitgangspunt - doorgaans door de bestaande functionarissen vervuld.
c. Verdwijnen van expertise en vrijwilligers bij de kindertelefoon en AMK's (R49, R105)	Tijdige besluitvorming over organisatie en aanhaking is nodig om expertise en vrijwilligers te behouden.

4. Cliënt en kwaliteit

risico's	beheersmaatregelen
a. De vertrouwenspersonen en cliëntondersteuners van de provinciale steunorganisaties krijgen geen plek in het nieuwe stelsel.(R103)	a. De organisatie voor de vertrouwenspersonen betrekken bij het proces en ze wijzen op de voor hun nadelige ontwikkeling. b. De gemeenten erop wijzen dat er een vorm van cliënten belangen behartiging moet worden ingericht. c. In de wet een artikel opnemen die dit ook in de nieuwe situatie regelt.
b. Geen zorgvuldige overdracht van indicatiedossiers BJZ naar de CJG's (R111)	Tijdig laten uitzoeken van er nodig is (met het oog op privacy) om dossiers op de juiste manier te kunnen overdragen .
c. Afschaffing 10% regeling; aangewezen op bovenregionale hulp; niet beschikbaar binnen gemeenten (R48)	VNG/gemeenten maken voorstel hoe om te gaan met het gebruik maken van elkaars en landelijk (boven regionaal)zorgaanbod.

5. Het transitieproces

risico's	beheersmaatregelen
a. Onvoldoende planning en sturing op het complexe proces van transitie van de verschillende vormen van jeugdzorg in combinatie met de andere decentralisaties die nu al lopen. (R69, R102, R106)	a. Rijk is verantwoordelijk voor de planning van het totale proces. Er komt een meer gedetailleerde planning met samenhang en een kritiek pad tussen de verschillende onderdelen. b. De transitiecommissie monitort het transitieproces.
b. Gerechtelijke procedures en mogelijk imagoschade.	De provincie stelt zich proactief op en communiceert zo transparant en tijdig als mogelijk is naar alle betrokken partijen.
c. De invoeringsdatum 1-1-2015 wordt niet gehaald (R101)	Tijdig signaleren dat alle seinen nog niet op groen staan. Tijdig een bestuurlijke afspraak over een alternatief scenario maken als nieuwe wet later van kracht wordt dan 1-1-2015.
d. Oplopende frictiekosten, dit zijn met name financiële kosten door onzekerheid over de ontwikkelingen. Gekwalificeerd personeel vertrekt hierdoor en moet er bv tijdelijke inhuur plaats vinden. Of er	Provinciale reserve jeugdzorg aanhouden voor de frictiekosten. Het rijk hierover informeren.

moet bv meer wachtgeld betaald worden dan waar op gerekend was.

De letter "R" en de cijfers tussen haakjes verwijzen naar de risico's welke in de inventarisatie staan en genoemd zijn in deel 3 van het rapport: "Verantwoord over de drempel".

Budgetrisico Jeugdzorg ¹

Onderstaand schema geeft per vorm van ondersteuning een overzicht van de huidige financiering en daaraan verbonden ruimte voor sturing door de betrokken overheid en budgetrisico's. Ook laat het zien welke partij verantwoordelijk is voor de indicatiestelling.

Vorm van ondersteuning	Huidige financiering (incl. budgetrisico en sturingsmogelijkheden)	Indicatie door
Toegang (indicatiestelling) en Advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) door Bureau Jeugdzorg (BJz)	Doeluitkering van ministerie VWS aan provincies / stadsregio's. Incidentele inzet autonome middelen provincies. Bijvoorbeeld om wachtlijst weg te werken. Door verschil in werkwijze en ontwikkelstadia Bureau Jeugdzorg geen landelijke PxQ systematiek voor subsidieverstrekking. Er zijn daardoor ook geen richtprijzen voor toegang en AMK.	Bureau Jeugdzorg
Jeugd & Opvoedhulp waaronder de functies <ul style="list-style-type: none"> • jeugdhulp • verblijf (waaronder JeugdzorgPlus) • observatie-diagnostiek 	Doeluitkering van ministerie VWS aan provincies / stadsregio's. In verleden richtprijzen per capaciteitsplaats. Tegenwoordig per functie verschillende bekostigingseenheden (afhankelijk van intensiteit zorg). Jeugdhulp: prijs per uur. Verblijf: prijs per dag. Huisvesting wordt apart gefinancierd. Provincies bepalen zelf hoogte van tarieven. Financiering op basis van te leveren output. Er zijn verschillen in financiering per provincie door ontwikkeling traject- of lumpsumfinanciering. Output/behaald resultaat is niet altijd toe te wijzen aan inzet van één functie/bekostigingseenheid. Daarom vaker trajectfinanciering; zorgaanbieder krijgt bepaalde vergoeding per cliënttraject. Door <i>recht op</i> jeugdzorg moet provincie incidenteel autonome middelen aanspreken om financiering rond te krijgen. Bijvoorbeeld voor innovatieproject. <u>JeugdzorgPlus</u> Inkoop en subsidie door ministerie VWS. Tarief per capaciteitsplaats, onder voorwaarde minimale bezettingsgraad. In 2012 pilots voor trajectfinanciering om redelijke prijs per traject te bepalen.	Bureau Jeugdzorg en Landelijk werkende (gezins)voogdijinstelling en (LWI)
Jeugd Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) Geneeskundige zorg en verblijf < 1 jaar (klinisch)	Zorgverzekeringswet Diagnosebehandelcombinaties (DBC's). Voor DBC's in segment A geldt een vast (gemiddeld) tarief, vastgesteld door Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Jeugd GGZ valt onder DBC's in segment A (vast, gemaximeerd tarief). De zorgaanbieder ontvangt een bedrag per behandeling.	Bureau Jeugdzorg, huisarts of jeugdarts
Jeugd GGZ	AWBZ	Bureau Jeugdzorg of CIZ

¹ Gespecialiseerde jeugdzorg is alleen toegankelijk met indicatie. Een jongere kan meerdere indicaties krijgen en daarmee gelijktijdig gebruik maken van verschillende vormen van zorg.

Begeleiding (individueel en groep), verblijf > 1 jaar (klinisch) en verblijf in RIBW	<p>Indicatiebesluit BJz of CIZ verplicht.</p> <p>NZa stelt maximum tarief vast. Onderhandeling tussen zorgkantoor en zorgaanbieder mogelijk over daadwerkelijk tarief.</p> <p>Om AWBZ-zorg te kunnen leveren, is toelating van CIBG in kader Wet toelating zorginstellingen nodig. Voor de functie verblijf is bovendien toestemming van het zorgkantoor nodig. Na toelating moet zorgaanbieder meedoen in inkoopprocedure van zorgkantoor. Het zorgkantoor laat beperkt nieuwe zorgaanbieders toe.</p>	
Jeugd Licht verstandelijk beperkt / gehandicapt (LVB / LVG)	<p>AWBZ</p> <p>Maximumtarief vastgesteld door NZa.</p> <p>Inkoop door zorgkantoren. Zorgkantoor onderhandelt met zorgaanbieder over daadwerkelijk tarief.</p> <p>Zorgaanbod veelal, maar niet uitsluitend door instellingen die zijn toegelaten als orthopedagogisch behandelcentrum (OBC).</p> <p>Persoonsgebonden budget (PGB) mogelijk. In praktijk veelal voor 'bed, bad, brood' in particuliere voorzieningen.</p>	CIZ
Jeugdbescherming en jeugdreclassering	<p>Justitie verstrekt subsidie aan provincies / stadsregio's. Justitie stelt jaarlijks tarieven vast en gaat uit van bepaalde caseload (afhankelijk van intensiteit zorg).</p> <p>Datum van ingang en beëindiging maatregel (rechter) bepalen hoogte subsidie.</p> <p>Discussie over hoogte tarieven; diverse BJz vinden tarieven te laag. Algemene Rekenkamer doet momenteel onderzoek.</p> <p>Justitie; genormeerd met hardheidsclausule</p>	Bureau Jeugdzorg

AWBZ-begeleiding

Vorm van ondersteuning	Huidige financiering (incl. budgetrisico en sturingsmogelijkheden)	Indicatie door
Begeleiding groep en individueel voor volwassenen	<p>AWBZ</p> <p>Rijksoverheid stelt budget per zorgregio vast.</p> <p>Inkoop door regionaal zorgkantoor. Zorgkantoor onderhandelt met zorgaanbieder over tarief.</p>	CIZ
Begeleiding PGB jeugd	AWBZ	Bureau Jeugdzorg of CIZ ²
Begeleiding Zorg in natura (Zin) jeugd	AWBZ	Bureau Jeugdzorg of CIZ
Vervoer	AWBZ	Bureau Jeugdzorg of CIZ

Met de decentralisatie van de jeugdzorg (en vertraagde decentralisatie van de AWBZ begeleiding naar gemeenten) verandert de financieringsstructuur. Dit heeft gevolgen voor de budgetrisico's waar de gemeente mee te maken krijgt. Onderstaand worden de risico's daarvan geschetst. Van belang is daarbij in acht te nemen dat door de decentralisaties een meer integrale benadering van de betreffende velden mogelijk is. Dit betekent ook dat bij het inschatten van risico's en het nemen van beheersmaatregelen kritisch gekeken moet worden of er effecten zijn te voorzien die van invloed zijn op andere velden dan waarvoor de maatregel was bedoeld. Dit kan zowel positief als negatief zijn; bezuiniging op de ene voorziening kan een toenemende vraag op een andere voorziening creëren (waterbedeffect).

² Indicatiestelling door CIZ of BJz, afhankelijk van grondslag. Indicatie kinderen onder 18 jaar door BJz indien dominante grondslag *psychiatrische stoornis*. Indicatie door CIZ indien 18 jaar of ouder en kinderen onder 18 jaar met dominante grondslag *verstandelijk gehandicapt, licht verstandelijk gehandicapt* (houd rekening met IQ grens van 70), *lichamelijk gehandicapt, somatische beperking of visuele handicap*.

De rijksoverheid heeft samen met IPO en VNG een risicoanalyse gemaakt voor de transitie Jeugdzorg. Daarin noemen zij een aantal financiële risico's en mogelijke beheersmaatregelen voor lopende verplichtingen op het gebied van jeugdzorg, die ook gelden voor de decentralisatie van de AWBZ. De risico's vloeien voort uit de afbouw van provinciale subsidierelaties met zorgaanbieders en Bureau Jeugdzorg, evenals de afbouw van inkooprelaties tussen AWBZ/ zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Dit brengt de volgende financiële risico's met zich mee, waarvan ook gemeenten de gevolgen kunnen voelen:

Financieel risico (lopende verplichtingen)	Mogelijke beheersmaatregelen
Termijn van afbouw: mogelijk onvoldoende tijd voor omschakeling naar inkoop- / subsidierelatie met gemeenten	Afspraken met provincies/AWBZ/zorgverzekeraars over overdrachtsregelingen.
Mogelijk onvoldoende goed gekwalificeerd personeel beschikbaar. Hetgeen kan leiden tot frictiekosten / personele kosten bij instellingen en tot onrust op (lokale) arbeidsmarkt.	Afspraken met provincie en instellingen over overgangsregelingen personeel (mens volgt werk). Arbeidsmarkteffecten monitoren.
Overdracht van lopende verbetertrajecten die door oude financiers worden bekostigd. Onduidelijkheid over consequenties van vervallen 'recht op zorg'.	Afspraken met provincies/AWBZ/zorgverzekeraars over overname verplichtingen door gemeenten.
Onduidelijkheid over omvang, duur en kosten doorlopende, oude aanspraken.	Komen tot overdrachtsregelingen (inclusief afspraken over herindicatie) met oude financiers.
Financieel risico (overig)	Mogelijke beheersmaatregelen
Onzekerheid over toekomstig verdeelmodel en financieringssysteem	Nauw volgen van Transitieagenda's jeugdzorg en begeleiding/dagbesteding
Onzekerheid over toekomstige taakstelling BJz en zorgaanbieders	Nauw volgen van Transitieagenda's jeugdzorg en begeleiding/dagbesteding

Rijksbijdragen aan gemeenten

Op het moment van schrijven zijn de wettelijke en financiële kaders rond de decentralisatie van de jeugdzorg nog onduidelijk. Naar verwachting komt er medio 2012 meer duidelijkheid over het wetgevingskader. Het definitieve verdeelmodel en de financieringssysteem worden pas eind 2013/begin 2014 bekend. Wel is duidelijk hoeveel besparing gemeenten in totaal in het jeugd domein moeten realiseren. Dit bedrag loopt op van €80 miljoen in 2015 tot €300 miljoen vanaf 2017.³

Voor zowel de jeugdzorg als voor de (vertraagde) AWBZ-begeleiding wordt het gedecentraliseerde budget straks per decentralisatie bij elkaar gevoegd tot één niet-geormerkte decentralisatie-uitkering van het rijk aan gemeenten.⁴ Gemeenten ontvangen de decentralisatie-uitkeringen via het Gemeentefonds.

Conclusie

Ondanks de onduidelijkheden zal al wel een start gemaakt moeten worden met de beleidsvorming en samenwerking met partners.

Beheersmaatregelen bedrijfsvoering

Om de risico's voor de bedrijfsvoering die zijn verbonden aan de transitie van de zorg voor jeugd te reduceren c.q. weg te nemen kan een aantal maatregelen worden genomen. De volgende onderdelen kunnen benoemd worden:

- formele basis (wettelijk kader, visie, beleidsregels en verordening)
- begroten en sturen (al te betrekken bij de formele basis)

Bovenstaande onderdelen hebben betrekking op de volgende fasen in het uitvoeringsproces:

- Toegang (indicaties)
- Arrangement (het aanbod)
- Contracteren (de wijze van opdrachtverstrekking)
- Verantwoorden (monitoren en verantwoorden)

³ Bron: Rijksoverheid, IPO en VNG (20 maart 2012). *Transitieagenda Jeugdzorg*.

⁴ Bron: VNG (november 2011). *Factsheet begeleiding in de Wmo*. Online: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/10/453.html>, 29 maart 2012.

Deze elementen komen in de onderstaande paragrafen terug.

Mogelijke beheersmaatregelen *voorafgaand* aan de uitvoering zijn:

- *Keuzes maken in het aanbod van de dienstverlening (het arrangement).*
Welke dienstverlening wordt wel en niet geboden? Welke ondersteuning beschouwen de gemeenten als algemeen gebruikelijk?
De keuze van het aanbod heeft gevolgen voor de kosten.
Per onderdeel kan een verwachte kostprijs bepaald worden. Een optie is het werken met een normprijs. Daarbij zijn alternatieve vormen van dienstverlening mogelijk zolang deze binnen normprijs worden geleverd. Daarbij moet ook nagedacht worden over de omvang van de vraag die een bepaald aanbod op zal leveren. Met andere woorden: bij de keuze voor het arrangement hoort ook een analyse van de verwachte kosten en omvang van de vraag (PxQ).
- *Helder benoemen van sturingselementen én wie daarop stuurt.*
Stuurt de gemeenten op hoofdlijnen door kaders te stellen, vertrouwen te geven en achteraf te controleren op realisatie van het gewenste maatschappelijke effect (outcome)? Of sturen zij strak op verschillende elementen, zoals input- en output-indicatoren, indicaties, et cetera? Het contractbeheer met de diverse aanbieders moet vervolgens aansluiten bij de manier van sturing die de gemeente kiest.
- *Vast of variabel budget voor dienstverlening.*
De gemeente kan kiezen voor een vast of variabel budget voor de dienstverlening aan haar burgers.
Een budget voor de uitvoerder kan worden gebaseerd op de verwachte ondersteuningsvraag of op de daadwerkelijk afgenomen dienstverlening per klant (prijsmodel). De betaling aan de uitvoerder varieert met aantal klanten; het risico ligt bij de gemeente.
Een andere mogelijkheid is het verstrekken van een vast bedrag aan de uitvoerder om aan de ondersteuningsvraag te voldoen (budgetmodel). Het budget staat vast, maar het aantal klanten varieert. Het risico ligt bij de uitvoerder en die monitort dan ook zelf de uitputting van het beschikbare budget.
- *Afspraken maken over wie verantwoordelijk is voor het volume.*
Gekoppeld aan de aard van de budgettering, zijn afspraken nodig over de vraag wie verantwoordelijk is voor de beheersing van het volume. Is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid of ligt de verantwoordelijkheid enkel bij de gemeente of de uitvoerder?
- *Bepalen van de best passende contractvorm bij de invulling van afspraken.*
Kiest de gemeente voor een privaatrechtelijke overeenkomst of voor een bestuursrechtelijke subsidie?
Subsidiëring biedt meer ruimte voor 'partnership' en mogelijkheden om elkaars expertise te benutten. Daarentegen zijn subsidies twijfelachtig als de vraag uitgaat van de subsidiegever zelf. (Privaatrechtelijke) contractering geeft meer ruimte voor concurrentie. Tegelijkertijd bestaat het risico dat teveel nadruk op de prijs komt te liggen (risico verschraving van zorg). Bovendien is minder flexibel op ontwikkelingen in te spelen.⁵
- *Het overwegen van schaalvergroting.*
Kiest de gemeente bijvoorbeeld voor inkoop per wijk, gemeente of regio? Schaalvergroting in de aansturing door de gemeente of een samenwerkingsverband kan leiden tot meer eenvormigheid voor de uitvoerders. Dit biedt mogelijk meer ruimte om als gemeente (redelijkerwijs) te bepalen / sturen.
- *Een samenhangend pakket van beheersmaatregelen.*
Uiteraard is een combinatie van maatregelen nodig om de risico's daadwerkelijk te beperken. Een grote vrijheid voor de uitvoerende partij bij de invulling van de dienstverlening, gecombineerd met controle op het gerealiseerde maatschappelijke effect achteraf door de gemeente, gaat alleen samen met een kader stellend budget voor de uitvoerder, ongeacht de ontwikkeling van de ondersteuningsvraag. Om wachtlijsten te voorkomen, moet bovendien de afspraak worden gemaakt dat bij een hulpvraag de betreffende dienst verplicht geleverd wordt.

Mogelijke beheersmaatregelen *tijdens* de uitvoering zijn:

- *Strakke regie op monitoring en bijsturing*
De gemeente houdt regie op de uitvoering door de inrichting van planning en control. Dit maakt monitoring en bijsturing van inzet van beschikbare middelen en daarmee gerealiseerde resultaten mogelijk.
Een voorbeeld is het monitoren van het zorgkantoor. Jaarlijks wordt vooraf de ondersteuningsbehoefte geschat. Op basis van deze verwachting worden de tarieven vastgesteld. Door maandelijks de vraag en budgetuitputting te monitoren, kan waar nodig het budget per uitvoerder worden aangepast.
- *Wijze van monitoring*

⁵ Bron: BMC (december 2011). *Marktanalyse in het kader van de transitie jeugdzorg*. Pagina 34.

De controle bij uitvoerende partijen is enerzijds gericht op de inzet van financiële middelen, anderzijds op gerealiseerd resultaat. Dit resultaat kan zich richten op maatschappelijke effectiviteit, klanttevredenheid, output en/of efficiency. De wijze van monitoring moet aansluiten bij het door de gemeente gewenste resultaat van de dienstverlening en de contractafspraken die daarbij zijn gemaakt.

- **Wijze van indicatiestelling** (zie ook §4)
De gemeente kan bureaucratie (en bijbehorende kosten) voorkomen door de toegang tot dienstverlening op een uniforme wijze te regelen. Daarnaast kan de controle op de indicatiestelling variëren van steekproefsgewijze, tot trendmatige of één op één controle.
- **Kostenbeheersing door te sturen op prijs**
Sturing op de prijs is mogelijk
 - via de wijze van aanbesteding (bijvoorbeeld per activiteit, wijk of doelgroep);
 - door goed contractbeheer;
 - door de jaarlijkse evaluatie te gebruiken voor het verfijnen van de tariefstelling voor het volgende jaar / contract.
- **Kostenbeheersing door te sturen op efficiency**
Sturing op efficiency is mogelijk
 - door gedeelde systemen voor administratie, controle en verslaglegging;
 - door dubbelingen in de dienstverlening te voorkomen (1 gezin, 1 plan, 1 aanpak);
 - door samenwerking tussen uitvoerders. Waar mogelijk collectieve / groepsoplossing in plaats van individuele benadering. En samenhangende dienstverlening in de wijk.
- **Kostenbeheersing door te sturen op vraag**
Sturing op de ondersteuningsvraag is mogelijk
 - door preventie;
 - door resultaatgerichte indicatiestelling;
 - door te bepalen wanneer voorliggende voorzieningen aan de orde zijn (bijvoorbeeld medische of psychiatrische behandeling voorliggend aan begeleiding);
 - door informele zorg vóór formele zorg te stellen (compensatiebeginsel);
 - door levering van diensten te koppelen aan oplossingen door de burger zelf;
 - door invoering van een eigen bijdrage. Dit zorgt enerzijds voor extra inkomsten en werkt anderzijds remmend op de ondersteuningsvraag;
 - door trendanalyses te gebruiken om de verwachte ondersteuningsvraag voor de komende jaren nauwkeuriger te bepalen.
- **Informatievoorziening**
 - Een goede informatievoorziening maakt het mogelijk om de inzet van financiële middelen en gerealiseerde resultaten / maatschappelijke effecten regelmatig en adequaat te monitoren. Dit kan aan de hand van kwantitatieve én kwalitatieve gegevens. *Gedeelde informatiesystemen* dragen bij aan een efficiënte administratie, verslaglegging en controle.
- **Sturing op kostenbeheersing door de uitvoerder**
De gemeente als opdrachtgever heeft rekening te houden met de bedrijfscultuur van uitvoerders. In hoeverre is een uitvoerder capabel op gebied van bedrijfsvoering en kostenbeheersing? Sturing is mogelijk
 - door screening vóór de opdrachtverstrekking
 - door bedrijfsmatige toetsing
 - door in het contract (verbeter)afspraken over de bedrijfsvoering te maken.

Conclusie

Er zijn veel manieren waarmee gestuurd kan worden op kostenbeheersing. Het is belangrijk zo snel mogelijk deze aspecten af te wegen bij het bepalen van het gezamenlijke dan wel individuele beleid van gemeenten, de formele basis waarop de uitvoering straks gebaseerd wordt.

Indicatiestelling

In deze paragraaf zoomen we in op één beheersmaatregel; de indicatiestelling. Indicatiestelling kan functioneren als een belangrijke 'knop' om de vraag naar ondersteuning te beïnvloeden.

Doel van indicatiestelling

Alle elementen uit de voorgaande paragraaf zijn leidend voor de doelstelling van de indicatiestelling. In het verleden (in de WVG en de AWBZ) was het doel van de indicatiestelling het vaststellen van de *problematiek*. Aan de hand van de problematiek werd vervolgens het recht op dienstverlening bepaald. De kanteling van de WMO is erop gericht om bij de indicatiestelling de *mogelijke oplossingen* voor een probleem vast te stellen. In toenemende mate worden de eigen kracht

van het individu (of het gezin) en de mogelijkheden in het sociale netwerk als oplossing gezien en niet alleen de dienstverlening van de gemeente.

Deze nieuwe aanpak kan nog verder gaan. Namelijk door te eisen dat een klant die hulp vraagt ook bereid moet zijn zich zelf voor de oplossing in te zetten en waar mogelijk hulp van anderen in te roepen.

Inrichting van de indicatiestelling

De vraag is of, en zo ja, langs welke lijnen de indicatiestelling wordt georganiseerd.

Op verschillende beleidsterreinen vinden vormen van indicatiestelling plaats: arbeid, inkomen, zorg, ondersteuning. In een aantal gevallen vindt daarbij onderscheid plaats naar leeftijdsgroepen. Met name jongeren (jongerenloket Wij/Wajong) en zorg (jeugdzorg, CJG) worden hierbij apart benaderd. Daarnaast is het onderwerp van indicatiestelling wettelijk gezien meestal het individu, maar feitelijk steeds vaker het gezin of het huishouden (CJG, bijstand en, in toenemende mate, WMO).

Differentiatie naar beleidsveld en doelgroep in indicatiestelling heeft als voordeel: specialisatie en efficiënte inzet van expertise. Nadelen treden vooral op bij problematiek die complexer is of wanneer zich bij verschillende personen binnen één huishouden of gezin een probleem voordoet. Nadelen zijn dan

- Afstemmingsproblemen met inefficiënte, onvolledige of juist overlappende dienstverlening;
- Onvoldoende samenhang van aanpak binnen het systeem;
- Veel verschillende organisaties houden zich met indicatiestelling bezig, wat qua uitvoering en organisatie meer kosten met zich brengt.

Kortom: bij enkelvoudige, niet complexe problemen binnen één huishouden biedt differentiatie in de indicatiestelling voordelen op gebied van kennis, expertise en efficiency. Echter, bij meervoudige problemen binnen één huishouden of complexe problematiek heeft een gezamenlijke vorm van indicatiestelling voordelen op het gebied van afstemming, mogelijkheden voor creativiteit en efficiency in de uitvoering. Een gezamenlijke vorm van indicatiestelling ondersteunt de visie: 1 gezin, 1 plan, 1 aanpak.

Uitvoering van de indicatiestelling

Vervolgens is de vraag aan de orde wie de indicatiestelling uitvoert. Globaal zijn hiervoor drie mogelijkheden te noemen:

- i. de budgethouder (de gemeente);
- ii. de uitvoerder(s) (kunnen zowel externe organisaties zijn als de gemeente zelf);
- iii. een onafhankelijke derde.

Indicatiestelling door de budgethouder (de gemeente)

Bij de afweging of de gemeenten de indicatiestelling zelf wil uitvoeren, spelen verschillende overwegingen een rol. De visie van de gemeenten kan variëren van zoveel mogelijk de uitvoering zelf op zich nemen tot alleen de regierol vervullen. Indicatiestelling kan daarbij worden gezien als elementair onderdeel van de uitvoering of als instrument bij het vervullen van de regierol. Indicatiestelling kan ook een manier zijn om controle uit te oefenen op (de input voor) de uitvoering.

Indicatiestelling door de budgethouder heeft als voordeel dat sturing op budgetbeheersing goed plaats kan vinden. Een mogelijk nadeel is dat het sturing op de korte termijn opbrengst in de hand kan werken, waardoor er onvoldoende oog is voor (maatschappelijke) effecten op de langere termijn.

Aanvullend geldt dat de gemeenten nog geen kennis en ervaring hebben met indicatiestelling op de nieuwe beleidsterreinen. Dit gebrek kan worden gecompenseerd door personeel uit de betreffende velden in dienst te nemen. Zo kan de gemeente optimaal gebruik maken van kennis die al in de markt aanwezig is.

Indicatiestelling door de uitvoerende partij

Voordeel van indicatiestelling door de uitvoerder is dat grote kennis en expertise op het desbetreffende terrein aanwezig is. Bij herindicatie kent de uitvoerder de situatie en kan hij gericht en efficiënt indiceren.

Mogelijk nadeel bij geïntegreerde indicatiestelling door de uitvoerder is dat teveel vanuit één beleidsveld gedacht wordt en de oplossingen teveel in één richting worden gezocht. Dit kan worden voorkomen door geïntegreerde teams van uitvoerders voor de indicatiestelling te vormen.

Veel uitvoerders spelen een rol in het hele sociale domein en ook bij vormen van individuele begeleiding (van zowel volwassenen als jeugd). Welke uitvoerder een rol krijgt bij de indicatiestelling en hoe onpartijdigheid gegarandeerd kan worden zijn daarom belangrijke overwegingen bij de indicatiestelling.

Een groot risico bij indicatie door de uitvoerder wordt gevormd door de perverse prikkel in het geval een uitvoerder wordt afgerekend op het aantal activiteiten dat deze verricht. Het is in dat geval in het belang van de uitvoerder om bij de indicatiestelling oplossingen aan te dragen die activiteiten vragen van de diezelfde uitvoerder. Er is een aantal beheersmaatregelen voorhanden om dit risico voor de gemeente te verkleinen:

- De uitvoerder die indiceert verantwoordelijk maken voor uitputting van het budget (zonder wachtlijsten te laten ontstaan);
- Monitoring op probleemstellingen en oplossingen (als onderdeel van de verantwoordingssystematiek);
- Controle van indicaties (steekproefsgewijs of anderszins).

Indicatiestelling door een onafhankelijke derde

Een aantal nadelen van indicatiestelling door de budgethouder of de uitvoerder wordt opgevangen door een onafhankelijke, derde organisatie in te schakelen. Anders dan bij indicatiestelling door de uitvoerder, wordt de indicatie en de levering van zorg en ondersteuning losgekoppeld.

Bij indicatiestelling door een onafhankelijke derde is eenzijdige sturing op kosten niet aan de orde. Beoordeling van bepaalde organisaties evenmin. Er is ook geen voordeel voor deze partij bij het vinden van dure oplossingen. Tot slot kan de onafhankelijke derde partij goed een geïntegreerde aanpak combineren.

Er kleven echter ook nadelen aan deze uitvoeringsvorm. In het verleden is bij de AWBZ en de jeugdzorg gebleken dat budgetbeheersing en indicatie door derden moeilijk zijn te combineren. Bovendien moet de onafhankelijke derde partij voldoende inhoudelijk kennis en expertise hebben om op het betreffende terrein oplossingen te kunnen vinden. Tot slot vereist deze vorm van indicatiestelling een aparte informatiestroom. Alle bij de gemeente en/of uitvoerders aanwezige informatie moet immers opnieuw verstrekt worden aan de indicatiesteller.

Het alternatief

Een belangrijke startnotitie voor de gemeenten bestaat uit de positiebepaling die de commissie Paas betrok onder de naam "Van Klein naar Groot" (2009). Deze door gemeenten in VNG-verband onderschreven standpuntbepaling is vervolgens uitgewerkt in de notitie "Opvoeden Versterken".⁶ Vervolgens is deze notitie vertaald in een praktijkscenario dat verscheen onder de (afzonderlijke bijgevoegde notitie met de) titel "Van Denken Naar Doen".⁷

De belangrijkste doelstelling van de in de bijlage van die notitie opgenomen schema's is het verduidelijken van de onderlinge samenhang tussen verschillende interventieniveaus voor de (vijf) onderscheiden opvoedmilieus.

In de huidige wetgeving is voor de meeste zorgvormen (geïndiceerde Jeugdzorg, jeugd- LVB en jeugd-GGZ) een recht op zorg opgenomen. Deze individuele wettelijke aanspraak op gespecialiseerde zorg heeft er in het huidige stelsel toe geleid dat ouders en professionele opvoeders in onvoldoende mate worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid tot het realiseren van een veilige en stimulerende opvoedomgeving voor kinderen en jeugdigen. Mede daardoor wordt er in het huidige stelsel eerder dan nodig is, gezocht naar oplossingen buiten de bestaande leefmilieus. Dit heeft, in combinatie met de huidige vormgeving van de indicatiestelling, geleid tot overbelasting van de sector en soms lange wachtlijsten.

Extra complicerend is dat de indicatiestelling, zoals deze nu is vormgegeven, veel tijd, energie en geld kost. Daarbij vormt het vaak langdurige en bureaucratische proces waarbinnen de indicatie tot stand komt ook vanuit inhoudelijk oogpunt een probleem, omdat de analyse van wat er met een kind aan de hand is en wat er zou moeten gebeuren, in de meeste gevallen een momentopname vormt. Dit terwijl kinderen en hun omgeving zich snel ontwikkelen. Om die reden zal het recht op zorg in het nieuwe wettelijk stelsel niet op een zelfde wijze vorm krijgen.

"Van Denken naar Doen" de in de zomer van 2011 verschenen praktische vertaling van het gedachtegoed uit "Opvoeden Versterken" start met de concretisering van de visie op het nieuwe stelsel voor zorg voor jeugd. Daarbij vormt de ondersteuning en zorg voor jeugdigen en/of hun opvoeders binnen de eigen sociale context het uitgangspunt. Voor de bouw en inrichting van de ondersteuning van kinderen, ouders en primaire opvoedmilieus worden aanbieders van jeugd-

⁶ Opvoeden Versterken, november 2010, prof. dr. T.A. van Yperen & drs. P.M. Stam.

⁷ Van Denken naar Doen, september 2011, P.M. Stam en P.P.J. Doodkorte.

en opvoedhulp (en hun professionals) aangesproken op en gestimuleerd en uitgedaagd tot het beschikbaar stellen van hun professionaliteit aan de leef- en opvoedmilieus:

- Gezin en omgeving (buurt, sportvereniging, etc.)
- Kinderopvang en peuterspeelzalen
- Primair onderwijs
- Buitenschoolse Opvang
- Voortgezet Onderwijs

Kerngedachte hierbij is dat ouders/opvoeders en de maatschappij sámen opvoeden. Het delen, begrijpen en aan elkaar verbinden van de pedagogische aanpak sluit hierop aan. Alles met het doel om kinderen en jongeren kansen te geven, opvoedingsproblemen te voorkomen.

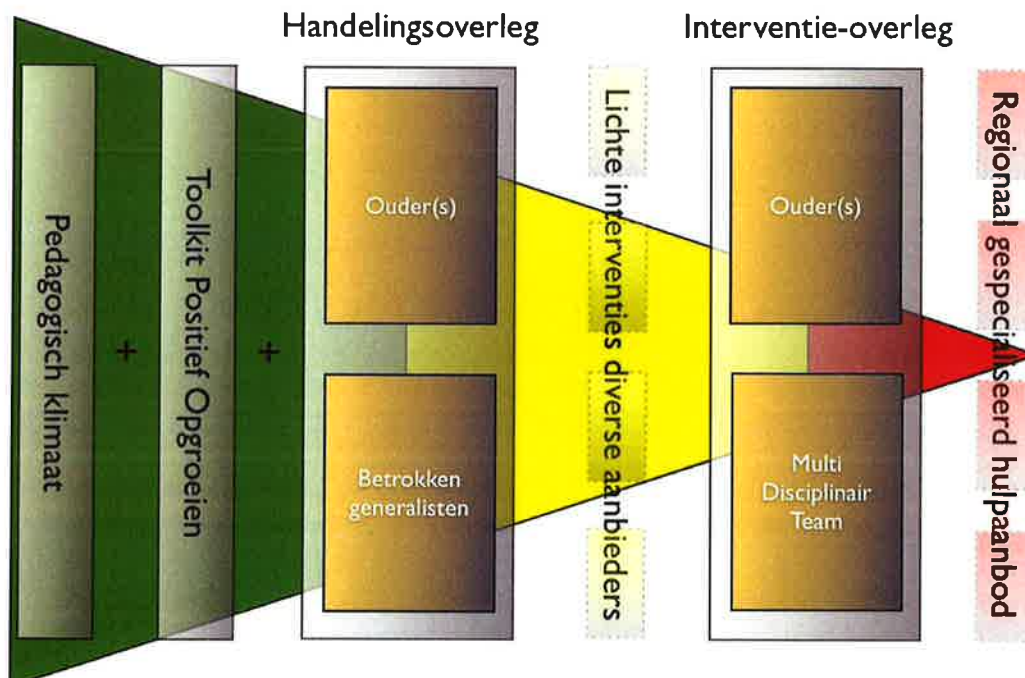
Wanneer alle secundaire opvoedingsmilieus in een regio zouden werken volgens de principes van Positief Opgroeien zou al een flinke slag geslagen zijn. Onderzoek naar programma's als (Positive Behaviour Support (PBS) in vooral de Verenigde Staten heeft namelijk aangetoond dat het werken volgens de principes van Positief Opgroeien een verbluffende invloed heeft op het "erbij houden" van kinderen. Ook in die situatie zijn er echter kinderen en gezinnen waarvoor lichte of zwaardere interventies noodzakelijk zijn. In de huidige situatie betekent dit, dat er in meer of mindere mate een langdurig verwijzingstraject gevolgd moet worden alvorens die hulp beschikbaar komt. Wachtlijsten van het Bureau Jeugdzorg, lange doorlooptijden als het onderzoek eenmaal start en vervolgens opnieuw lange wachtlijsten bij aanbieders van jeugd- en opvoedhulp resulteren niet zelden in wachttijden van enkele maanden (tot soms meer dan een jaar) voordat de hulp kan aanvangen. Niet zelden is de problematiek ondertussen (mede daardoor) zo verergerd dat veel ingrijpendere vormen van zorg voor jeugd noodzakelijk zijn dan bij aanvang gedacht werd.

In het nieuwe stelsel nemen we de positie in dat we in het geval van het "erbij halen" van hulp een procedure ontwikkelen die we zelf als ouder wenselijk zouden vinden voor ons eigen kind. Dat betekent in elk geval dat:

- de ouder een volwaardig gesprekspartner is bij het bepalen van welke hulp nodig is en tijdens het hele proces in de positie als verantwoordelijk ouder kan blijven;
- de (juiste) hulp meteen beschikbaar is als het noodzakelijk is en er geen ellenlange procedures noodzakelijk zijn.

De gemeente ziet er op toe dat de aangeboden hulp aan de noodzakelijke kwaliteitscriteria voldoet en is er tevens alert op dat grenzen van veiligheid niet overschreden worden. Het CJG speelt dus een centrale rol in het besluitvormingsproces. Een "erbij haal model" dat volgens de beschreven principes is georganiseerd kan er als volgt uitzien:

BASISMODEL



In het model staat op de achtergrond de gekantelde piramide van Sprague weergegeven. In het groene deel staan de criteria voor Positief Opvoeden weergegeven. Alle kinderen binnen secundaire opvoedingsmilieus profiteren van dit preventieve aanbod (in de schema's van "Van Denken naar Doen" bevindt het preventieve aanbod zich op niveau één en twee).

De opvoeders binnen kindercentra, onderwijs en het lokale welzijnswerk vormen de generalisten in het model. Door deze te ondersteunen bereiken we in de uitwerking van het model het niveau dat voor effectieve zorg voor jeugd dicht bij de opvoedingsmilieus noodzakelijk is.

Als het preventieve aanbod alleen niet voldoende is om kinderen "erbij te houden" volgt er een handelingsoverleg tussen de ouders en de bij het kind en de opvoedingsmilieus betrokken generalisten. In dit gesprek is het onderwerp van gesprek hoe de beschikbare mogelijkheden van het secundaire opvoedingsmilieu en het gezin in gezamenlijkheid kunnen worden ingezet om het kind binnenboord te houden. De betrokkenheid van een CJG-partner garandeert dat vanuit dit overleg besloten kan worden tot de inzet van "lichte interventies". Conform de schema's uit "Van Denken naar Doen" zijn dit de interventies op niveau drie en vier. Kenmerk van deze interventies is dat ze kortdurend zijn, de bestaande opvoedingscontext intact houden en zo generalistisch van aard zijn dat de aanwezige kennis in het handelingsoverleg voldoende is c.q. moet zijn om te kunnen besluiten welke interventie passend is. De zorgcoördinatie berust (waar nodig) bij de het CJG-netwerk vertegenwoordigende partner die deelneemt aan het handelingsoverleg.

Voor een beperkt aantal kinderen geeft het handelingsoverleg onvoldoende mogelijkheden om tot een oplossing c.q. adequaat antwoord te komen. Als binnen het handelingsoverleg de conclusie getrokken wordt dat er programma's nodig zijn uit de hogere niveaus van de schema's uit "Van Denken naar Doen" (niveau vijf en hoger), wordt er een interventieoverleg georganiseerd.

Als het gaat om opvoedingsdoelstellingen, dan heeft dit overleg de vorm van een Multi Disciplinair Team (MDT). Dit MDT is een lokaal (of gebiedsgebonden) georganiseerd team van deskundigen op het gebied van opvoeden en opgroeien dat in het geval van een complexe zorgsituatie de deskundigheid bezit om samen met ouders tot een gericht actieplan te komen. De noodzaak te komen tot een multidisciplinaire blik op de problematiek impliceert de betrokkenheid in het MDT van inhoudsdeskundigen (specialisten) uit de GGZ, de LVG en de gespecialiseerde zorg voor jeugd (de specialist Positief Opgroeien). Het MDT wordt voorgezeten door een procescoördinator. Deze functionaris, in dienst van de gemeente, voert de regie over het proces van samenwerken tussen twee of meer partners in het geval van een complexe zorgsituatie waarvoor een gespecialiseerd zorgaanbod gewenst is.

Wanneer gewerkt wordt volgens bovenstaand model, geldt dat alle beschikbare interventies uit de keten in maximaal twee stappen bereikbaar zijn. Wachtijden behoren dan voorgoed tot het verleden. Zorgcoördinatie wordt (waar nodig) uitgevoerd door het CJG of door een door de procescoördinator aangewezen derde (als er sprake is van een noodzaak tot gespecialiseerd casemanagement).

Conclusie

De indicatie bepaalt de toegang tot de dienstverlening. De wijze van organisatie, inrichting en uitvoering van de indicatie heeft grote invloed op de te verwachten omvang van diensten en de kosten van de uitvoering. Hiermee zijn de beleidskeuzen die worden gemaakt met betrekking tot de uitvoering van de indicatiestelling een belangrijk sturingsinstrument.

Afsluitend

De transitie van de zorg voor jeugd (jeugdzorg, dagopvang en begeleiding) gaat met grote (financiële) onzekerheden en risico's gepaard. Wachten op volledige zekerheid is niet mogelijk. Nu vindt al beleidsontwikkeling plaats. Er zijn verschillende manieren om te sturen op risicobeheersing. Deze aspecten moeten aan de voorkant, dus bij het ontwerpen van het beleid, betrokken worden. Dan kunnen keuzes gemaakt worden, of kan van tevoren ingespeeld worden op bepaalde risico's die vastzitten aan bepaalde beleidskeuzes. Door deze aspecten bij het ontwerp van het beleid te betrekken wordt de basis gelegd om als gemeenten en provincie "in control" te blijven over de transitie van de zorg voor jeugd.

In het *Eindrapport van de Werkgroep Overgangsmaatregelen ter bestrijding van de risico's van de transitie van de jeugdzorg* zijn de mogelijke beheersmaatregelen gegroepeerd naar de geadresseerden. Met een combinatie van maatregelen is het wellicht en waarschijnlijk mogelijk om de risico's daadwerkelijk te beperken door deze te vermijden, te reduceren c.q. weg te nemen, of juist door de verschillende risico's en risicodragers te koppelen.

Soms volstaat een relatief eenvoudige aanpassing van de werkzaamheden, in andere gevallen kan het een meer complexe oplossing zijn. Om tot een optimaal risicobeheersingsplan te komen is het over de grenzen door bundeling van risico beïnvloedende factoren en 'risicoplekken' perspectief biedend resp. kan tot reductie daarvan gekomen worden. Voorgesteld wordt om deze mogelijkheden nader uit te werken in (deel)notities aangaande

- Mobiliteitspool;
- Toeleiding;
- Inkoop en Financiering;
- Sturing en verantwoording;
- Cliënt en kwaliteit.



De volgende stap - Spoorboekje

- *Logica brengt je van A naar B. Verbeelding brengt je overal*



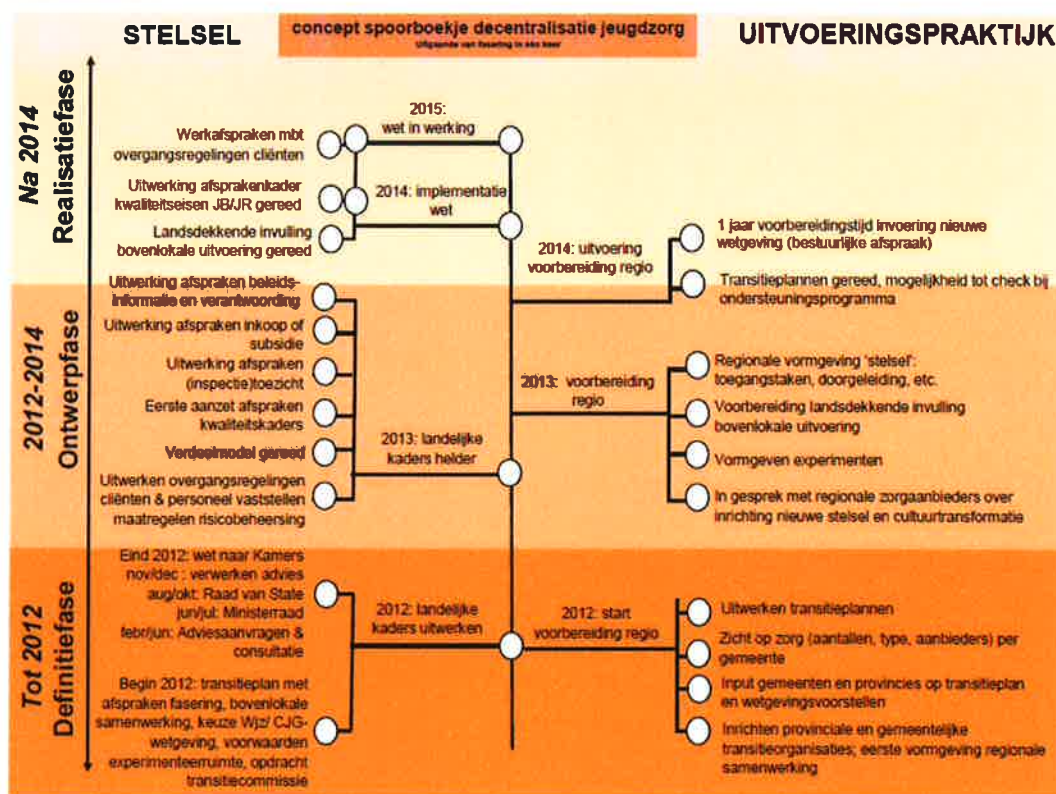
Transformatieplan Drentse jeugdzorg 2012 - 2016

DRENTSE PILOT JEUGD



Landelijk Spoorboekje Transitie Zorg voor Jeugd

De VNG presenteerde begin 2012 het navolgende spoorboekje (op hoofdlijnen) voor de transformatie van de zorg voor jeugd.



Landelijk tijdpad

In de bestuursafspraken is afgesproken dat de transitie van alle onderdelen van de zorg voor jeugd naar gemeenten uiterlijk per 2015 gerealiseerd is. Ook de begeleiding vanuit de Awbz aan jeugdigen valt hieronder.

De Drentse Praktijk

Met als motto "De toekomst loop je niet achterna, die ga je tegemoet" kiezen provincie en gemeenten in Drenthe in het transformatieproces voor een proactieve opstelling, waarbij ouders en professionele opvoeders in kinderopvang en scholen een centrale rol krijgen in het bepalen van de ondersteuning die nodig is om kinderen en jeugdigen positief te laten opgroeien en de structuur van de zorg voor jeugd volgend is op die inhoudelijke visie en doelstelling.

De ambitie van provincie en gemeenten is om – samen met uitvoerenden – 'op basis van structurele verankering in positief jeugdbeleid, op lokaal – en waar gewenst of noodzakelijk bovenlokaal – niveau een sluitende en meetbaar betere ondersteuningsstructuur voor jeugdigen en hun opvoeders te realiseren'. Per saldo moet dit leiden tot verbetering van alle opvoedingsomgevingen van kinderen en jeugdigen, welke gefinancierd kan worden door effectievere en minder bureaucratische inzet van lichte vormen van zorg, betere afstemming van



zorg die geleverd wordt in verschillende opvoedmilieus (gezin, school, buurt, etc.) en substitutie uit zwaardere vormen van zorg.

De houding van de betrokken overheden kenmerkt zich als die van co-ouderschap. Daarbij is er wederzijds de bereidheid tot:

- het ontsluiten en delen van aanwezige expertise;
- het op de meeste passende schaal bundelen van de uitvoeringskracht;
- het creëren van gemeenschappelijkheid, het in samenhang vormgeven van jeugd(zorg) beleid;
- maatwerk op basis van een gemeenschappelijk kader.

Zo werkend creëren zij mogelijkheden en ruimte voor een fasegewijze overdracht aan (samenwerkende) gemeenten.

Spoorboekje Drentse Pilot jeugd

De exacte planning van de fases is mede afhankelijk van de voortgang van het wetgevingstraject. De Drentse planning zal aansluiten zoeken en hoeden bij deze fasering.



Uitwerking van de drie fasen definitie – ontwerp en realisatie

1. Definitiefase: tot april 2012

2. Ontwerpfase tot medio 2012

Deze fase start pas zodra de kaders van de stelselwijziging op hoofdlijnen zo duidelijk zijn dat concreet kan worden ingevuld hoe het nieuwe stelsel eruit gaat zien. Er van uitgaande dat de nu gestelde planning haalbaar is, zal deze zogenaamde ontwerpfase begin 2012 starten.

3. Realisatiefase van medio 2012 tot en met 2015

Gedurende de realisatiefase zal de daadwerkelijke transitie van start gaan tot en met 2015, het jaar van de daadwerkelijk implementatie. Daarbij moet voor alle partijen duidelijk zijn wat er moet gebeuren en wanneer. Hierover wordt een zgn. Spoorboekje ontwikkeld waarin een groot aantal activiteiten een plaats zullen krijgen. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende acties

Actie	Toetsstenen	Trekker		2012	2013	2014	2015
Stelsel		Rijk					
Contouren wetsvoorstel gereed		Rijk		Medio 2012			
Wet naar de Eerste en Tweede Kamer <ul style="list-style-type: none"> Uitwerking afsprakenkader kwaliteitseisen Jeugdbescherming en Jeugdreclassering gereed Landsdekkende invulling bovenlokale uitvoering gereed 		Rijk			3 ^{de} kwart		
Verdeelmodel financiën <ul style="list-style-type: none"> Eindvoorstel Onderzoek eigen bijdrage 		CEBEON Rijk Rijk			4 ^{de} kwart	1 ^{ste} kwartaal	
Definitieve overdracht taken provincie							1-1-2015

Actie	Toetsstenen ¹	Trekker	Strategisch Overleg	Vorbereidend Bestuurlijk Overleg	Bestuurlijk Overleg	Gemeenteraden	Provinciale Staten
Financiën							
Risicoanalyse ²		Projectbureau	Juni 2012	Juli 2012	Juli 2012	Sept. 2012	Okt. 2012
Afbouw huidige provinciale subsidierelaties <ul style="list-style-type: none"> met zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg en inkooprelatie AWBZ/zorgverzekeraars met zorgaanbieders 	<ul style="list-style-type: none"> Bereikbaarheid zorg Kwaliteit dienstverlening Budgetbeheersing 	Provincie i.s.m. gemeenten en zorgverzekeraars					
Zicht op (landelijke c.q. macro) aantallen cliënten per sector Zicht op budget per cliënt in sectoren	<ul style="list-style-type: none"> Bereikbaarheid zorg Budgetbeheersing 		Juli 2012	Sept.	Sept. 2012	Nov. 2012	
Afspraken beleidsinformatie en verantwoording ³ <ul style="list-style-type: none"> Drentse monitor jeugd over aantallen jeugdigen in zorg per instelling per gemeenten. 	<ul style="list-style-type: none"> Toetsbaar Budgetbeheersing 		Jan. 2013 Elk half jaar	Feb. 2013 Elk half jaar	Feb. 2013 Elk half jaar	Juni 2013 Elk half jaar	
Nota inkoop en sturing ⁴	<ul style="list-style-type: none"> Bereikbaarheid 	Drentse pilot en	Jan. 2013	Feb. 2013	Feb. 2013	Juni 2013	

DE VOLGENDE STAP concept



<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking afspraken inkoop of subsidie • Intersectorale afstemming en ontschotting • Instellen 'ontschotte' budgetten. • Effect- en prestatie-indicatoren en het voortgaand verbeteren van onderlinge vergelijkbaarheid van het aanbod op inhoud, kwaliteit en prijs. <p>Herijking op basis van budgetafspraken</p>	<p>zorg</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit dienstverlening • Budgetbeheersing 	<p>mede financiers als Zorgverzekeraar, VWS en V&J.</p>	<p>April 2014</p>	<p>Mei 2014</p>	<p>Mei 2014</p>	<p>Oktober 2014</p>	
<p>Cliënt en Kwaliteit</p>							
<p>Nota toeleiding⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over overdracht en continuering huidige cliënttrajecten (zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg en zorgverzekeraars) (zorgaanbieders): • Overdracht van kennis, leverings-/zorgplicht? • Afspraken over eventuele herindicatie • Positionering jeugdbescherming en jeugdreclassering 	<ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheid • Kwaliteit zorg • Budgetbeheersing 	<p>Projectbureau i.s.m. gemeenten</p>	<p>Sept. 2012</p>	<p>Okt. 2012</p>	<p>Okt. 2012</p>	<p>Dec. 2012</p>	
<p>Nota cliënt en kwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cliëntparticipatie Gesprekken met cliëntvertegenwoordigers per regio. Inrichten van klachtensystematiek en klachtenregelingen. • Doelgroep participatie t.a.v. beleid en de inrichting en uitvoering van hulp. • Overdracht of afbouw van lopende verbetertrajecten die tot overheveling door oude financiers worden gefinancierd • Kwaliteits- en certificeringskaders ten aanzien van kennis en kunde van de professionals • Eisen voor zorgaanbieders • Kwaliteit instrumenten, interventies en professionals borgen (POD. VOD) • Risicomanagement zo ingericht en georganiseerd dat de veiligheid van het kind en/of omgeving zoveel als mogelijk gegarandeerd is. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang • Bereikbaarheid zorg • Kwaliteit dienstverlening 	<p>Projectbureau i.s.m. Bureau Jeugdzorg en Zorgaanbieders</p>	<p>Okt. 2012</p>	<p>Nov. 2012</p>	<p>Nov. 2012</p>	<p>Jan. 2013</p>	
<p>Organisatieschaal</p>							
<p>Gebiedsgebonden teams⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewenste en werkbare omvang van gebiedsgebonden teams en hun werkgebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang • Bereikbaarheid zorg 	<p>Regiotrekkers</p>	<p>Juni 2012</p>	<p>Sept. 2012</p>	<p>Sept. 2012</p>	<p>Dec. 2012</p>	

DE VOLGENDE STAP concept



<ul style="list-style-type: none"> • Inventarisatie en – vervolgens – stroomlijning lokale/-regionale overlegstructuren • Inventarisatie aanbod en bepalen minimaal aanbod per gemeente • Stroomlijnen van het ondersteunings- en hulpaanbod • Per 1/1/2013 1 centrale toegang met BJZ en (samenwerkende) CJG's 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit dienstverlening 						
<p>Regionale samenwerkingsafspraken⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intersectorale afstemming en ontschotting • Positionering Advies- en Meldpunt Kindermishandeling • Positionering Jeugdbescherming/ jeugdreclassering • Afstemming (Passend) Onderwijspartners • Afstemming jeugdzorg – LVGj, jGGZ, Justitie 	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang • Bereikbaarheid zorg • Kwaliteit dienstverlening 	<p>Projectbureau i.s.m. regiotrekkers</p>	<p>Juni 2013</p>	<p>Sep. 2013</p>	<p>SEPT. 2013</p>	<p>Nov. 2013</p>	
Arbeidsmarkt							
<p>Mobiliteitspool/arbeidsmarkteffectrapportage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deugdelijke overgangsregelingen t.a.v. personeel betrokken instellingen, inclusief afspraken over hoe maatschappelijke c.q. frictiekosten zoveel mogelijk te beperken Voldoende beschikbaarheid van goed gekwalificeerd personeel (risico van onrust in arbeidsmarkt door onduidelijkheid toekomstig beleid) • Inzicht in en afspraken over frictiekosten/personele kosten bij instellingen als gevolg van voorgaande punten • Overgangsregeling voor afbouw provinciale verplichtingen en overname verplichtingen door gemeenten • Afspraken voor provincieambtenaren op basis van mens volgt werk 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit dienstverlening • Budgetbeheersing 	<p>Projectbureau i.s.m. Rijk, provincie en gemeenten.</p>	<p>Okt. 2012</p>	<p>Nov. 2012</p>	<p>Nov. 2012</p>	<p>Jan. 2013</p>	<p>Feb. 2013</p>



¹ **Toetsstenen voor gemeenten en provincie bij het werken met de inhoudelijke visie “Als jeugd en toekomst tellen” zijn:**

De twaalf Drentse gemeenten en de provincie:

- realiseren samen in Drenthe een efficiënte en effectieve sluitende netwerkaanpak (volgens het principe 1 gezin- 1 plan – 1 aanspreekpunt) en organiseren dit op passende schaal.
- realiseren per gedefinieerd werkgebied één samenhangend casuoverleg zonder dubbelingen (buurtnetwerken, ZAT, MDT, OGGZ en veiligheidshuis).
- gebruiken – en zo nodig: vertalen – landelijke inzichten om ermee te experimenteren, zodat vast kan komen te staan of aannames ook daadwerkelijk kloppen.
- bundelen middelen vanuit het rijksbudget ¹ om de projectuitvoering in de Pilot mogelijk te maken.
- maken afspraken over het samenhangend aansturen van de instellingen werkzaam in het brede jeugd(zorg) beleid.
- dragen vanuit hun specifieke opdracht zorg voor een toereikend budget voor de diverse onderdelen van het jeugd(zorg) beleid. Doelmatigheidswinst zal in de transitieperiode vooral worden aangewend om de netwerk verder te verbeteren.

De gemeenten:

- stellen binnen de kaders van de visienotitie het jeugdbeleid vast. Het CJG (netwerk) vervult binnen dit jeugdbeleid een spilfunctie.
- Beoordelen, meten en monitoren of het CJG goed functioneert op basis van een set van (landelijk vastgestelde en of doorontwikkelde) indicatoren.
- definiëren daarbij het gewenste eindresultaat.
- stimuleren creativiteit en innovatieve kracht bij uitvoerders van jeugd(zorg) activiteiten.
- voorzien (binnen de mogelijkheden) in toereikende financiering.
- sturen op (verantwoording van) effectiviteit en efficiency.

De Provincie:

- stelt binnen de kaders van de visienotitie het uitvoeringsprogramma jeugdzorg vast.
- definieert daarbij het gewenste eindresultaat.
- stimuleert creativiteit en innovatieve kracht bij uitvoerders van jeugdzorg activiteiten.
- voorziet (binnen de mogelijkheden) in toereikende financiering.
- stuurt op (verantwoording van) effectiviteit en efficiency.

² **Risicoanalyse**

Rijksoverheid, VNG en IPO hebben een risicoanalyse gemaakt. Deze risicoanalyse is gebruikt bij het Drentse transformatieplan en worden aangevuld met zaken die specifiek op lokaal en (sub-)regionaal niveau spelen

³ **Monitor**

Een Drentse monitor jeugd en praktijkonderzoek moeten de resultaten meetbaar maken, zodat gemeenten gericht beleid kunnen voeren op het versterken van de leefmilieus van jeugdigen. Gevraagd is om:

- de contouren van (varianten van) een brede jeugdmonitor te schetsen;
- aan te geven hoe deze gerealiseerd kan worden en tegen welke kosten;
- inzicht te geven in het model van (modulaire) dataverzameling, waaronder de aansluiting bij lokale en andere integrale monitors en de relatie met brancherapporten en de noodzaak van longitudinale gegevensverzameling;
- een voorstel te doen voor de frequentie en de wijze van rapporteren.
- periodiek een geactualiseerde jeugdmonitor op te leveren die voor een afgesproken set van indicatoren inzichten geeft in de staat van de jeugd en de zorgconsumptie in een bepaalde wijk/gemeente/regio in vergelijking met andere geografische gebieden in Drenthe. De monitor wordt periodiek geactualiseerd, waardoor ook trend gegevens verkregen worden.
- Te voorzien in een platform waarbij op elk moment een actuele staat van de jeugd(zorg) is in te zien op wijk-, gemeente- en provincie niveau. Ditzelfde systeem werkt ook ondersteunend aan de ketensamenwerking door jeugdzorginstellingen.

Toelichting

Het is van belang dat zorg voor jeugd wordt ingekocht op basis van inzicht in de zorgvraag en de (te verwachten) wenselijke ontwikkelingen in de zorg voor jeugd. Hiervoor moet er inzicht komen in de zorgbehoefte en moet er



voor ouders en kinderen keuzevrijheid bestaan in zorgvormen (en organisaties). Hierbij geldt dat kwaliteit van zorg en doeltreffendheid belangrijke voorwaarden zijn.

4 Financieel beheer, efficiency, effectiviteit en juridisch kader

- Geeft inzicht in de methode(n) en/of afspraken die benodigd zijn om tot een passend arrangement voor de inkoop van zorg door de (samenwerkende) gemeente(n) te komen.
- Levert een beschrijving van de inkoopmarkt voor zorg voor jeugd die gaat ontstaan inclusief een beoordeling hoe deze passend is of kan worden bij de (vormen van) jeugdzorg en preventieve activiteiten die de gemeente wil bieden.
- Formuleert, gekoppeld aan deze beoordeling gewenste maatregelen en de effecten van die maatregelen.

Toelichting

De transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten zal verandering brengen in de marktverhoudingen. Onduidelijk is nog hoe deze nieuwe verhoudingen in de praktijk vorm zullen krijgen. De gemeente zal – al dan niet in regionaal verband – een samenhangend aanbod voor de jeugdigen en hun ouders moeten creëren, maar niet alle (specialistische) zorg kan naar verwachting door individuele gemeenten worden ingekocht. Vormen van samenwerking lijkt daarom noodzakelijk. Aan de kant van de aanbieders van jeugd- en opvoedhulp zullen ook ontwikkelingen ontstaan om in te spelen op de grote toename van het aantal financiers c.q. de gemeenten.

Een bijzonder punt van aandacht is de uiteenlopende schaal waarop de zorg voor jeugd is georganiseerd. Niet zelden overstijgen bestuurlijk gezien (ook) basisvoorzieningen het gemeentelijk niveau. Naast lokaal georiënteerde aanbieders zijn er diverse vormen van bovenlokale (bestuurlijke) samenwerking (GGD-regio's, regionale/provinciale verzorgingsgebieden rond welzijn, onderwijs, politie, Openbaar Ministerie, reclassering, etc.

5 Toeleiding – ruimte om verantwoording te nemen

Faciliteert en begeleidt de discussie over resp. levert een advies op, op basis waarvan een (samenwerkende) gemeente(n) kan komen tot een keuze voor de wijze waarop de gemeente(n) de indicatiefunctie kunnen invullen.

6 Zorgstructuur (uitwerking: zie bijlage 4)

Met de lokale (zorg)structuur als basis – de natuurlijke leefroutes van ouders en kinderen wordt – hierop aansluitend – het werkgebied en de werkwijze van de gebiedsgebonden teams geformuleerd.

Toelichting

Waar de rijksoverheid bij de transformatie van de jeugdzorg verantwoordelijkheden en budgetten in beginsel zo lokaal mogelijk belegt, dat wil zeggen bij alle – ook kleinere – gemeenten, vraagt de praktijk het principe van 'vorm volgt inhoud'. Eerst wordt voorzien in het organiseren van gewenste of noodzakelijke ondersteuning zo dicht mogelijk in de omgeving van de opvoeder (of dat nu een gezin, een school of een kindercentrum is). Vervolgens komt de regie daarover te liggen bij de bestuurslaag die het beste in staat die ondersteuning als zodanig te regelen. Dat kan een gemeente zijn, maar ook een SVW-VO of een andere bestuurslaag. De vanzelfsprekende leefroutes van ouders en kinderen zijn bij de keuze voor het daarbij passende samenwerkingsverband een logische en dus belangrijke toetssteen. Ook voor de organisatie van de ondersteuning. Instituties voegen hun (bestuurlijke) organisatie dus in.

Toegangstaken

Aangegeven wordt welke wijze per 1 januari 2013 de toegang tot de zorg voor jeugd (de huidige toegangstaken Bureau Jeugdzorg) binnen de lokale zorgstructuur resp. via de gebiedsgebonden teams wordt geregeld en geborgd.

Toelichting

De Centra Jeugd en Gezin vormen binnen het toekomstige stelsel zorg voor jeugd een centrale positie. De primaire opvoedmilieus (school, kinderopvang, sportclub, etc.) vormen daarbij voor ouders en kinderen de natuurlijke frontoffice. De vanuit de netwerkorganisatie CJG gevormde gebiedsgebonden teams voorzien vervolgens – waar nodig of gewenst – in het tijdig erbij halen van specialistische ondersteuning of zorgaanbod.

7 Samenwerking op bovenlokaal niveau

Het rijk stelt duidelijk dat Gemeenten verantwoordelijk worden voor de zorg en ondersteuning van alle doelgroepen die nu gebruik maken van provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, jeugdzorg plus, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (nu AWBZ), de jeugd-GGZ (nu zorgverzekeringswet) en de jeugdbescherming en



jeugdreclassering. Onderzoek heeft uitgewezen dat er geen aanleiding is om specifieke doelgroepen uit te sluiten van decentralisatie naar gemeenten.

Het rijk geeft daarbij aan dat gemeenten t.a.v. sommige taken, gezien de benodigde uitvoeringskracht (deskundigheid, de beperkte omvang van sommige doelgroepen en de schaal waarop sommige gespecialiseerde jeugdzorgvoorzieningen zijn georganiseerd) op bovenlokaal niveau afspraken moeten maken over de financiering van de verschillende vormen van zorg. Het gaat hierbij in ieder geval om de jeugdbescherming en jeugdreclassering, het Advies en Meldpunt Kindermishandeling en alle vormen van residentiële zorg en het aanbod van specialistische zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek.

In de Bestuurlijke Afspraken 2011-2015 is geconstateerd dat op alle taken voldoende bestuurskracht nodig is. Hiervoor is op onderdelen samenwerking nodig bij de uitvoering, bijvoorbeeld op het terrein van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en inkoop.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal namens het Kabinet de randvoorwaarden voor bovenlokale samenwerking op het terrein van jeugd worden opgenomen. De gemeenten aangeven. De regio's/gemeenten krijgen vervolgens tot 1 januari 2014 de tijd om onderling afspraken te maken over bovenlokale uitvoering van de nieuwe taken. Indien gemeenten binnen geen passende invulling aan de uitvoering hebben gegeven, bepaalt het Rijk hoe deze samenwerking vorm gegeven gaat worden. De Drentse gemeenten in en met de Provincie Drenthe geven binnen de Drentse pilot jeugd vorm en inhoud aan de bovenlokale samenwerking.