

Opvoeden versterken



prof. dr. T.A. van Yperen
drs. P.M. Stam

November 2010

Onafhankelijk advies in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Opvoeden versterken

prof. dr. T.A. van Yperen
drs. P.M. Stam

November 2010

Onafhankelijk advies in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Citaat uit de Universele Rechten van het Kind

De Staten die partij zijn, zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 3

Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

Artikel 5

Eerbiedigen van de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de grootfamilie of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijke gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, om te voorzien, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind, in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten.

Artikel 29

Het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:

- *De zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.*
- *Het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.*
- *Het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, en taal en waarden.*
- *De voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving.*
- *Het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.*

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
2. Visie op opvoeding en jeugdzorg	11
- Individueel recht op jeugdzorg	
- Plicht tot adequaat opvoeden	
- De metafoer van het leren vissen	
- Doelen	
3. Positie van verschillende werkvelden	15
- Van lijnen naar compartimenten	
- Opvoeden versterken	
- Versterking ondersteunen	
- Opvoeding overnemen	
- Persoonsgebonden budget	
- Kinderopvang en het onderwijs	
- De jeugdbescherming en de jeugdreclassering	
4. Kwesties voor nadere uitwerking	23
- Bereikbaarheid van de jeugdzorg	
- Besluitvorming over inzet hulp en ondersteuning	
- Langdurige zorg	
- Bekostiging	
- Financieringsstromen en bekostigingssystematiek	
- Bezuinigingen	
- Macrobudget en verdeling van de middelen over de regio's	
- Bestuurlijk kader	
5. Samenvatting adviezen	31



1. Inleiding

In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet staan de volgende passages te lezen:

- *Er moet één financieringssysteem komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG (licht verstandelijk gehandicapten) en jeugd-ggz.*
- *In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening wordt in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door (samenwerkende) gemeenten.*
- *De Centra voor Jeugd en Gezin die inmiddels gerealiseerd zijn, zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.*

Met dit voornemen sluit het kabinet aan bij de visies van het vorige, demissionaire kabinet en de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg over de toekomst van de zorg voor jeugdigen¹. De beide visies kennen belangrijke overeenkomsten en sluiten weer aan op het door het VNG uitgebrachte advies rond de jeugdzorg². Centraal in de beide uitgebrachte visies staat de wens een meer samenhangend en eenvoudiger jeugdstelsel te vormen. De visies delen een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- Een sterkere inzet op het voorkómen en vroegtijdig met lichte ondersteuning verhelpen van problemen.
- Het bewustzijn dat de weg naar een samenhangend stelsel loopt langs een bredere visie op de jeugdzorg, die zowel betrekking heeft op de provinciale jeugdzorg, de jeugd-GGZ, de justitietaken op jeugdgebied, de lokale welzijnsorganisaties en het onderwijs.
- Een bestuurlijk zwaartepunt van de jeugdzorg dat komt te liggen bij gemeenten enerzijds en onderwijsvoorzieningen anderzijds.
- Een sterk accent op het bereiken van grotere kwaliteit binnen de jeugdzorg. Deze ambitie wordt voor een belangrijk deel ingevuld met impulsen aan verdere professionalisering van beroepsbeoefenaars.
- De overtuiging dat er in een toekomstig stelsel sprake dient te zijn van een grotere financiële samenhang tussen de verschillende sectoren in de jeugdzorg.

¹ Zie

- Tweede Kamer 2009-2010, 32.202, nr.4 *Perspectief voor Jeugd en Gezin*, 9 april 2010
- Tweede Kamer 2009-2010, 32.296, nr.1 *Toekomst Verkenning Jeugdzorg*, 18 mei 2010

² Van Klein naar Groot, advies van de Commissie Zorg om jeugd aan de VNG, juni 2009

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de schrijvers van deze notitie gevraagd advies uit te brengen over de consequenties die te voorzien zijn bij het realiseren van bovenstaande ambities. Ons advies richt zich op een aantal aandachtspunten die in dat licht de revue moeten passeren:

- In de eerste plaats is het nodig dat de betrokken bestuurlijke partijen (Rijk, provincies, gemeenten en zorgverzekeraars) een gemeenschappelijke visie overeenkomen, die haar weerslag krijgt in een wettelijk kader en die leidend wordt bij de stelselvernieuwing;
- Daarbij past vervolgens een aantal posities die de werkvelden zoals die van de kinderopvang, het onderwijs, de preventie, de eerstelijns pedagogische ondersteuning, de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-ggz en de jeugdbescherming in de toekomst zullen innemen;
- Vervolgens is er een aantal kwesties dat nadere uitwerking verdient. Die uitwerking kan in principe op de tekentafel plaatsvinden, maar laat zich beter (onder regie van de direct betrokken bestuurlijke partners) meteen in de praktijk uitexperimenteren, zodat ideeën van kinderziektes zijn te schonen om ze vervolgens breder te implementeren.
- Dat leidt tot een aantal voorstellen ten aanzien van prioritering van besluiten, de route en het tijdpad waarlangs de stelselwijziging is vorm te geven.





2. Visie op opvoeding en jeugdzorg

Individueel recht op jeugdzorg

Het fundament onder het huidige stelsel van jeugdzorg wordt gevormd door het Recht op Jeugdzorg. Dit recht vloeit op haar beurt voort uit een interpretatie van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Binnen dit verdrag wordt het recht verwoord van elk kind op een veilige, evenwichtige en stimulerende opvoedingscontext. Voor vrijwel alle kinderen geldt dat de beste plaats waar gestreefd kan worden naar het realiseren van zo'n context de eigen sociale omgeving is (gezin, school, buurt, etc.). Het is daarom des te verbazingwekkender dat de vertaling van dit recht in de Nederlandse situatie er toe heeft bijgedragen dat grote groepen kinderen buiten hun normale sociale contexten (gezin, school, kinderopvang, buurt, etc.) geraakt zijn. In ons land, waarin volgens onderzoek³ de kinderen het gelukkigst ter wereld zijn, groeide de jeugdzorgsector de afgelopen jaren desondanks explosief en raakten grote groepen kinderen geëxcludeerd uit hun normale sociale context van gezin en onderwijs. Het in de huidige wet verankerde Recht op Jeugdzorg is daarmee op gespannen voet komen te staan met de primaire doelstelling uit de Universele Rechten van het Kind, te weten het recht van een kind veilig en evenwichtig op te groeien in de eigen sociale context.

Plicht tot adequaat opvoeden

De Universele Rechten van het Kind gaan niet over een recht op jeugdzorg, maar over een recht van elk kind om veilig en evenwichtig op te groeien. Het nieuwe stelsel vertrekt daarom vanuit de plicht en de verantwoordelijkheid van primair de ouders en vervolgens de sociale gemeenschap om voor een kind die veilige en stimulerende opvoedcontext te realiseren. In die sociale gemeenschap bevinden zich gesubsidieerde voorzieningen als kindercentra, onderwijs, buitenschoolse opvang en jeugdsportvoorzieningen die een belangrijke (bij-)rol vervullen in het opvoeden van kinderen. Een dergelijk stelsel is minder gericht op het ontwikkelen van gespecialiseerde opvangvoorzieningen voor kinderen (exclusie van kinderen), maar richt zich veel meer op het versterken van de eigen sociale context van het kind (inclusie van kinderen). Bij een dergelijk stelsel verandert het recht op jeugdzorg in een recht op ondersteuning om kinderen binnen de eigen sociale context te houden. Het Centrum voor Jeugd en Gezin is daarbij de eerste partij die verantwoordelijk is voor het geven van de ondersteuning aan gezinnen. Geprofessionaliseerde instellingen uit de sociale gemeenschap als kindercentra en scholen krijgen de genoemde ondersteuning vanuit de gespecialiseerde jeugdzorg, zodat ook zij (beter) in staat zijn jeugdigen binnen hun eigen sociale context te houden.

³ Unicef (2007)

De metafoer van het leren vissen

De fundamentele transitie die de jeugdzorgsector de komende jaren gaat maken sluit aan bij een Chinees spreekwoord dat luidt: ‘Geef een man een vis en hij heeft eten voor één dag. Leer een man vissen en hij heeft eten voor heel zijn leven.’ In het huidige jeugdzorgstelsel is het recht op jeugdzorg vormgegeven als een ‘recht op vis’. Dit heeft tot een ongebreidelde groei van de vraag geleid en tot het doorschuiven van verantwoordelijkheden van de diverse met opvoeden en opgroeien belaste sectoren. Het gebrek aan samenhang tussen in het bijzonder de jeugd-ggz en de provinciaal gefinancierde jeugdzorg heeft er daarnaast toe geleid dat maatregelen om deze groei te beteugelen in het ene werkveld onmiddellijk leidden tot effecten in het andere werkveld (het zogeheten ‘waterbedeffect’)⁴. In het nieuwe stelsel wordt het recht op jeugdzorg vormgegeven als een ‘recht op leren vissen’. Het effect van de nieuwe jeugdzorg wordt weliswaar aan het welbevinden van het kind afgelezen, maar de klant van de nieuwe jeugdzorg wordt gevormd door diegenen die het kind in het dagelijks leven opvoeden, onderwijzen en begeleiden. Het ondersteunen van deze partijen zal het onnodig doorschuiven van kinderen tussen de verschillende sectoren, kinderopvang, onderwijs, etc. kunnen voorkomen.

⁴ Zie Commissie Financiering Jeugdzorg (2009). Eerste advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg. Zoetermeer: IOO

Doelen

In het overheidsbeleid ten aanzien van het opgroeien van kinderen tot volwassenen staan drie uitgangspunten centraal. Ten eerste zijn de ouders de eerstverantwoordelijken en eerstaangewezen personen voor de opvoeding van hun kinderen. Zij delen die taak met veel medeopvoeders zoals leerkrachten, peuterspeelzalleidsters en groepsleiders in de buitenschoolse opvang. Ten tweede moeten jeugdigen beschermd zijn tegen (de effecten van) slechte opvoeding, verwaarlozing en misbruik. Burgers en beroepsbeoefenaren melden bij instanties als zij vermoeden dat jeugdigen met misstanden te maken hebben en de overheid is bevoegd om waar nodig in te grijpen. Ten derde moet de samenleving beschermd zijn tegen crimineel gedrag van jeugdigen. Goede opvoeding en preventieprogramma's dragen daartoe bij. Om het jeugdstelsel in dit licht te verbeteren moet het helder zijn wat alle betrokken instanties en partijen met de verandering beogen. Daarin lijken zij weinig van elkaar te verschillen:

Kwaliteit van opvoeden bevorderen.

Er moet meer aandacht zijn voor de kwaliteit van het ‘gewone’ opvoeden. Opvoeders (ouders, peuterspeelzalleidsters, leerkrachten, etc.) moeten waar nodig versterkt worden in hun eigen handelingsrepertoire om de ontwikkeling van jeugdigen met alle ‘gewone strubbelingen’ in goede banen te leiden. Dit is een centraal uitgangspunt van deze notitie, namelijk de inzet van professionals van de jeugdzorg en jeugd GGZ ten dienste van ouders én van professionals die dagelijks met kinderen en ouders werken.

Vraag naar intensieve zorg verminderen.

Het alsmaar stijgende beroep op de jeugdzorg, jeugd-ggz en de speciale onderwijsvoorzieningen moet ingedamd worden door een betere ambulante basiszorg in de gewone omgeving van jeugdigen en hun opvoeders. Ook deze moet meer in het teken komen te staan van versterking van het oplossend vermogen van de (beroeps)opvoeders.

Intensieve zorg in eigen omgeving.

Als kinderen en opvoeders op intensievere hulp aangewezen zijn, dan dient deze in hun eigen omgeving geboden te worden. Deze hulp dient in alle gevallen bij te dragen aan de kracht van sociale netwerken. Behandeling die geheel buiten de sociale context van kinderen plaatsvindt in dagopvang, tehuizen, klinieken of speciale scholen gebeurt bij uitzondering en alleen als de bescherming van het kind of de samenleving daarmee duidelijk gediend is.

Verhoging effectiviteit en efficiëntie.

Hulp moet zonder overbodige bureaucratie beschikbaar zijn. Aanbieders van programma's, interventies en methoden werken *state of the art*. Ze laten zien welke resultaten ze boeken, zodat duidelijk is wat goed gaat en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.



3. Positie van verschillende werkvelden

Het huidige jeugdzorgstelsel is verdeeld in de zogenaamde ‘vrij toegankelijke zorg’ of ‘eerstelijnszorg’ en ‘tweedelijnszorg’. De overgang van de vrij toegankelijke zorg naar de tweede lijn vindt in het huidige stelsel plaats middels een indicatiestelling van Bureau Jeugdzorg of huisarts, waarmee het recht op jeugdzorg wordt vastgelegd. In de vormgeving van het nieuwe stelsel is een andere verdeling nodig.

Van lijnen naar compartimenten

Het nieuwe stelsel gaat uit van het recht van elk kind op een veilige en stimulerende opvoed- en opgroei-context. De eerstverantwoordelijken voor het realiseren van dit recht zijn de ouders van de kinderen. Deze worden daarin bijgestaan door de kinderopvangcentra, onderwijsvoorzieningen, sportverenigingen, etc. Van deze gesubsidieerde instellingen wordt gevraagd op een niet vrijblijvende wijze bij te dragen aan het opvoedingsklimaat van kinderen. Zowel de ouders als de instellingen hebben het recht bij de uitvoering van hun opvoedingstaak ondersteund te worden. Deze ondersteuning wordt geleverd vanuit (wat we in het nieuwe stelsel) het eerste compartiment (zullen noemen).

Opvoeden versterken

Het eerste compartiment draagt als verzamelnaam ‘opvoeding versterken’. In dit compartiment bevindt zich in de eerste plaats het Centrum voor Jeugd en Gezin met daarin de vrij toegankelijke ondersteuningsprogramma’s voor gezinnen in de vorm van preventieprogramma’s, voorlichting, basistakenpakket jgz, ambulante basiszorg en langdurig laagfrequente gezinsondersteuning. Elke individuele gemeente heeft tot taak een visie te ontwikkelen op de samenhang binnen het CJG, op een zodanige wijze dat gezinnen optimaal ondersteund worden bij het uitvoeren van hun opvoedingstaak. In het eerste compartiment worden ook de programma’s gevonden die de professionele opvoedingsomgevingen (m.n. kinderopvang en onderwijs) ondersteunen bij het binnen hun sociale omgeving houden van kinderen. Omdat zich in de kinderopvang en het onderwijs professionals bevinden die behoefte hebben aan gespecialiseerde ondersteuning én omdat de organisatieschaal van deze sectoren de schaal van de individuele gemeenten overstijgt, wordt de ondersteuning binnen deze sectoren in aanvulling op de eigen zorgstructuur gerealiseerd vanuit de gespecialiseerde zorgaanbieders. Deze dienen daartoe (zo nodig) een deel van hun aanbod om te bouwen. De zorgaanbieders realiseren dit aanbod op een wijze die overeenkomt met de binnen een gemeentelijk samenwerkingsverband geformuleerde visie⁵.

⁵ Elders in deze notitie wordt aangegeven dat een dergelijk samenwerkingsverband verschillende bestuurlijke vormen aan kan nemen, maar in allen gevallen tenminste een schaal heeft van 350.000/400.000 inwoners.

Het genoemde aanbod betreft veelal kortdurende interventies van gemiddeld vijf sessies of (groeps)trainingen van professionals⁶. De programma's uit het eerste compartiment delen de eigenschap dat het gaat om het in hun eigen omgeving (het gezin, de kinderopvang, de school) versterken van het zelfoplossend vermogen van jeugdigen en (beroeps)opvoeders en hun sociale netwerk. Alle hulpverlening uit het eerste compartiment is vrij toegankelijk.

Versterking ondersteunen

Het tweede compartiment wordt getypeerd als 'versterking ondersteunen'. Dit tweede compartiment bestaat uit intensievere (en daardoor ook vaak ingrijpender én duurdere) zorg in de vorm van ambulante hulp, deeltijd daghulp, deeltijd residentiële hulp, deeltijd plaatsing in pleegzorg en deeltijd plaatsing in onderwijsvoorzieningen buiten de gewone school. Gemeenschappelijk kenmerk van de hulp uit dit compartiment is dat de oorspronkelijke sociale context gedurende de hulpverlening tenminste gedeeltelijk in stand wordt gehouden én dat de hulpverlening zich richt op terugkeer naar de die context. Voor al deze vormen van hulp geldt dat ze uitsluitend via het CJG (of het daarmee verbonden Zorg Advies Team⁷) te betrekken zijn. Het CJG is daardoor ook altijd aan de zijlijn betrokken. De activiteiten zijn in hoofdzaak gericht op het met tijdelijk aanbod aanvullen van de activiteiten van de professionals uit het eerste compartiment. Dat gebeurt zoveel als mogelijk door met de zorg naar de jeugdige en de (beroeps)opvoeders toe te komen en combinaties te maken met ambulante inzet van professionals uit het eerste compartiment. Ook hier geldt weer dat versterking van het zelfoplossend vermogen van jeugdigen en (beroeps)opvoeders bij voorkomende risico's of problemen centraal staat.

Een bijzonder onderdeel van het tweede compartiment wordt gevormd door de gespecialiseerde kinder- en jeugdpsychiatrie. Verwijzing naar deze sector kan uitsluitend plaatsvinden door artsen en overige daartoe geaccrediteerde professionals en gebeurt eerst nadat is komen vast te staan dat contextversterkende interventies (alleen) geen oplossing kunnen brengen. De gespecialiseerde kinder- en jeugdpsychiatrie stelt daarnaast haar expertise beschikbaar aan de overige aanbieders in het eerste en tweede compartiment, zoals de instellingen uit het eerste compartiment hun expertise beschikbaar stellen aan de professionele opvoeders uit onderwijs en kindercentra. De omvang en samenstelling van het tweede compartiment komt tot stand onder de regie van een gemeentelijke samenwerkingsvorm op regionaal niveau.

⁶ Voorbeelden van dit type programma's zijn 'Vroeg Erbij/Alert4You' en 'Positive Behavior Support (PBS)', waarin jeugdzorg en kinderopvang/basisonderwijs zich schouder aan schouder verantwoordelijk maken voor de verbetering van de kwaliteit van opvoeden binnen kindercentra en onderwijs.

⁷ Een Zorg- en Advies Team (ZAT) is een multidisciplinair team dat aansluit bij de leerlingenzorg van het onderwijs. De professionals in het ZAT beoordelen signalen van leerkrachten die wijzen op de behoefte aan extra zorg voor een leerling. Zij schakelen de juiste hulp en ondersteuning in voor de leerling, zijn ouders en docenten.

Opvoeding overnemen

Het derde compartiment is te kenschetsen als 'opvoeding overnemen'. Binnen dit compartiment vallen alle vormen van fulltime dagbehandeling, speciaal onderwijs, residentiële hulp, gesloten opnames en/of reguliere pleegzorg. Plaatsing in dit compartiment dient voorafgegaan te worden door een toetsing vanuit het perspectief van de jeugdbescherming, waarbij tevens criteria worden geformuleerd die als doelstelling van de behandeling kunnen gelden en onder welke voorwaarden kinderen weer terug zouden kunnen keren in normale(re) sociale contexten. Een dergelijke toets is noodzakelijk omdat bij een plaatsing binnen dit compartiment de plicht van ouders, grootfamilie en gemeenschap tot het realiseren van een veilig en stimulerend opvoed- en opgroei-klimaat doorbroken wordt én omdat bij een dergelijke plaatsing vrijwel altijd óók negatieve effecten voor het kind aan de orde zijn. Het zou om die reden (ook in het geval van een vrijwillige plaatsing) onderhevig moeten zijn aan een dergelijke toets. Onderdeel van dit compartiment is tevens het bieden van hulp aan jeugdigen die in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel of omwille van bescherming van de samenleving niet in de eigen omgeving zijn te helpen of die gesloten moeten worden geplaatst. In dit laatste geval heeft de Raad voor de Kinderbescherming een besluitvormende rol.

Persoonsgebonden budget

In het huidige stelsel wordt een substantieel deel van de jeugdzorg door ouders zelf ingekocht met behulp van een persoonsgebonden budget (PGB). Het gebruik van deze PGB's vindt plaats in alle drie de compartimenten. De regie van de gemeente op (de kwaliteit van) de jeugdzorg is niet uit te voeren zonder invloed op kwaliteit van de met behulp van een PGB ingekochte hulpverlening. Om die reden dient de verstrekking van deze PGB's in het nieuwe stelsel deel uit te maken van het takenpakket van het CJG en daarmee gepositioneerd te worden op het niveau van de individuele gemeente. De gemeente krijgt met deze budgetten dan ook de verantwoordelijkheid toe te zien op de kwaliteit van de PGB-aanbieders uit het tweede en derde compartiment. Ouders kunnen in het nieuwe stelsel autonoom besluiten tot inkoop van zorg uit het eerste compartiment en (eerst nadat het CJG hier toestemming voor heeft gegeven) uit het tweede compartiment. Voor oplossingen uit het derde compartiment geldt ook bij de besteding van de PGB's dat er een toets dient plaats te vinden vanuit het perspectief van de jeugdbescherming⁸.

⁸ Een parallelle constructie is denkbaar voor de leerlinggebonden budgetten in het onderwijs (de 'rugzakjes'). Het ZAT zou daarbij toe kunnen zien op de kwaliteit van de voorzieningen die uit deze rugzakjes worden gefinancierd.

Kinderopvang en het onderwijs

Voor de noodzakelijke samenwerking tussen kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg ontbreekt tot op heden een integrale beleidsvisie. Het beleid voorziet te weinig in een pedagogische taakstelling van deze basisvoorzieningen. Illustratief zijn de kerndoelen van het onderwijs⁹: de focus is daarbij vrijwel uitsluitend gericht op de vakken. Daarbij wordt onvoldoende rekenschap gegeven van het feit dat voor het behalen van de daarmee samenhangende leerdoelen de ontwikkeling van een goed pedagogisch klimaat noodzakelijk is. In dit verband vormen zowel de Brede School Ontwikkeling als de ontwikkeling naar Passend Onderwijs een kans. Deze laatste ontwikkeling lijkt sterk op de ontwikkeling die binnen de gemeenten wordt vormgegeven middels de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin. Er liggen dan ook belangrijke kansen om beide ontwikkelingen met elkaar te verbinden. Dit vraagt echter de bereidheid om beleid en uitvoering in het onderwijs en in het veld van de jeugdzorg met elkaar te verbinden. Op dit moment vindt er nog geregeld concurrentie plaats tussen Zorg Advies Teams in het onderwijs en Multidisciplinaire Teams binnen het CJG. Er is geen of onvoldoende relatie tussen de 3,4 miljard die omgaat binnen de verschillende sectoren van de jeugdzorg en de ruim 2 miljard die besteed wordt binnen de onderwijszorg. Er is onvoldoende wettelijk kader voor de functies van het ZAT en er is al evenmin een voldoende wettelijk kader voor de functies van het CJG. Het oplossen van deze situatie vraagt een helder wetgevend kader.

Een betere samenwerking tussen preventief jeugd beleid, jeugdzorg en de zorg in en om de school voor jeugdigen met psychosociale problemen¹⁰ is van cruciaal belang om deze effectief en doelmatig aan te pakken. Omdat kinderen een bijzonder groot deel van hun dag in de opvang of op school doorbrengen, dient men de daar werkzame professionals zodanig te ondersteunen dat er sprake is van een adequaat pedagogisch handelingsrepertoire, waarmee men voor de gehele groep aanwezige kinderen een stimulerend pedagogisch klimaat weet te realiseren en daarnaast de meest voorkomende problemen in de omgang met en opvoeding van jeugdigen het hoofd weet te bieden¹¹. Dit betekent dat leerkrachten en pedagogisch medewerkers ondersteund moeten worden om niet te snel diagnoses of etiketten op kinderen te plakken, maar vaardigheden leren ontwikkelen om met storend gedrag om te gaan. De consequentie is dat dit doorvertaald moet worden naar de kerndoelen en de kwaliteitseisen van het onderwijs en de kinderopvang. Als gevolg hiervan dient de landelijke overheid tenminste de eis te stellen dat in de kerndoelen van voorzieningen in het onderwijs en de kinderopvang het bieden van een goede opvoeding tot uiting komt en dat de daar werkzame professionals gekwalificeerd zijn en ondersteund worden als goede (beroeps-) opvoeders. Daarbij geldt dat de ambulante zorg voor groepsleid(st)ers en leerkrachten met vragen over de 'gewone' opvoeding en de omgang met gedrags- en emotionele problemen in de groep

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). Kerndoelen primair onderwijs. Den Haag: Ministerie van OCW.

¹⁰ Het gaat hierbij om problemen als gedrags- en emotionele problemen, hechtingsproblemen, identiteits- en persoonlijkheidsproblemen, motivatieproblemen, problemen in de omgang met volwassenen en autoriteiten

¹¹ Voor meer uitleg, zie Yperen, T.A. van (2009). Betere ketens. Bouwen aan een effectief stelsel voor jeugd en opvoeding. In: Graas, D., Liefwaard, T., Schuengel, C., Slot, W. & Stegge, H. (Red.). De Wet Jeugdzorg in de dagelijkse praktijk (pag. 89-108). Houten: Bohn Stafleu Van Lochem.



lokaal in samenhang wordt gebracht met de voorzieningen voor ambulante ondersteuning van gezinnen. Dit gebeurt vanuit het eerste compartiment. De samenwerkende voorzieningen zijn erop gericht het gezin, de opvang en de school als pedagogische contexten te versterken. Uitplaatsing van kinderen en jongeren naar speciale scholen gebeurt in uitzonderingssituaties en uitsluitend via geaccrediteerde indicatiestellers met tenminste een toetsing achteraf vanuit het perspectief van de jeugdbescherming.

De jeugdbescherming en de jeugdreclassering

De discussie over het beleid betreffende de positie van de jeugdbescherming hinkt op twee gedachten. Enerzijds is er landelijk sterk ingezet op versterking van de signaleringsvaardigheden en de meldingsbereidheid van alle professionals bij onder meer een vermoeden van kindermishandeling. Anderzijds wordt er geregeld voor gepleit de vrijwillige hulpverlening en de jeugdbescherming te scheiden om de associatie te vermijden dat een hulpverlener 'zomaar je kind kan afnemen'. Als men vindt dat professionals in de vrijwillige hulpverlening eerder en beter moeten signaleren en melden, dan zit daar in welk stelsel dan ook de consequentie aan vast dat cliënten de meldende professional of instantie kunnen (gaan) associëren met kinderschermingsmaatregelen. Dat geldt ook voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen: al sinds jaar en dag leveren zorgaanbieders zorg in zowel een vrijwillig als een gedwongen kader.

De aanzet geven tot beschermingsmaatregelen en de uitvoering van deze maatregelen is maar in zeer beperkte mate op een aparte plek in het stelsel te beleggen. Eerder is het van belang dat de politiek volstrekt duidelijk is over de inmiddels breed geaccepteerde visie op de bescherming van jeugdigen: als je als ouder niet goed voor je kind zorgt, wil de samenleving dat burens, familie en professionals (leerkrachten, artsen, politieagenten, hulpverleners in het CJG, andere hulpverleners) dat melden bij een instantie die nader onderzoek kan instellen. Van zomaar je kind afnemen is geen sprake: zonder een onafhankelijk onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming en een besluit van een rechter gebeurt dat niet. Daarom staat de Raad op een aparte, onafhankelijke positie, naast of achter de jeugdzorg. Als er een gerechtelijke maatregel komt, kunnen bevoegde jeugdzorginstanties vervolgens de opdracht krijgen om deze uit te voeren. Voor wat betreft de positionering van de verschillende partijen is de volgende indeling logisch:

- Raad van de Kinderbescherming: deze dient onafhankelijk gepositioneerd te worden naast of achter de jeugdzorg. De Raad blijft daarbij een onafhankelijke instantie met een rekerende taak en met de bevoegdheid een eigen onderzoek te doen. Eerder werd al geopperd om alle gebruik van het derde compartiment en/of meer in het bijzonder in het geval van situaties waarin kinderen uit hun reguliere sociale context geëxcludeerd (dreigen te) worden te toetsen vanuit het perspectief van de jeugdbescherming alvorens tot uitvoering van een dergelijke maatregel over te gaan. Deze toetsing zou plaats kunnen vinden door deskundigen van de Raad voor de Kinderbescherming of door vergelijkbare deskundigen.
- Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK): in de eerste plaats is het van belang de naamgeving van dit meldpunt te verbreden. Het AMK is niet alleen de plek waar een vermoeden van

kindermishandeling gemeld dient te worden, maar een meldpunt (en adviespunt) waar elke Nederlandse burger zijn zorg kwijt kan over kinderen die in de knel komen. Men meldt, omdat men zich zorgen maakt over de context waarin een kind opgroeit en men van mening is dat extra hulp en/of advies geboden is. Deze melding hoeft niet alleen betrekking te hebben op het gezinsmilieu, maar kan ook betrekking hebben op een professionele opvoedingscontext (kinderopvang, school, sportvereniging, etc.). Onderdeel van dit type meldingen is het vermoeden van kindermishandeling. In dit verband is het van belang dat slechts een klein percentage van de meldingen bij het huidige AMK leidt tot een doorgeleiding naar de Raad. Om die reden zou de meldingsfunctionaliteit van het AMK dan ook beter deel uit kunnen maken van het gemeentelijk circuit en samenhangend georganiseerd kunnen worden met het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld.

- De uitvoering van de maatregelen jeugdbescherming (voogdij en gezinsvoogdij) is neer te leggen bij zorgaanbieders die voor die taak een erkenning hebben van het Ministerie van Justitie en de genoemde zorg volgens landelijk vast te stellen normen uitvoeren. De Jeugd en Gezinswerker van het CJG kan bij een melding die betrekking heeft op de veiligheid van een kind gebruik maken van de expertise van de jeugdbescherming. Deze expertise kan de vorm aannemen van een consultatie, maar ook van het samen bezoeken van het gezin. Dit kan leiden tot een ondersteunende (vrijwillige) interventie van de jeugdbeschermer en/of een verzoek tot onafhankelijk onderzoek bij de Raad.

In geval van behandeling en ondersteuning van jeugdige delinquenten geldt het volgende:

- Behandeling van jeugdigen in een justitiële jeugdinstelling is apart gepositioneerd in het stelsel. Samenwerking met de forensische kinder- en jeugdpsychiatrie, verslavingszorg, woon- en arbeidsvoorzieningen, (speciaal) onderwijs en jeugdzorg is daarbij van belang, de twee laatstgenoemde zeker in het kader van (vrijwillige) nazorg.
- Een maatregel van jeugdreclassering wordt alleen genomen door tussenkomst van de rechter. De Raad voor de Kinderbescherming heeft daarin een eigen taak, onafhankelijk van zorgaanbieders. Deze taak zou samenhangend georganiseerd kunnen worden met de Veiligheidshuizen¹².

De uitvoering (opdrachtnemersrol) van de jeugdreclassering maakt net als de jeugdbescherming deel uit van het aanbod van een zorgaanbieder, onder voorwaarde dat de inhoud van de hulpverlening voldoet aan landelijke, uniforme eisen.

¹² Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen. Doel is het ontwikkelen van een sluitende keten rond zorg- en risicojongeren om te voorkomen dat ze uitvallen in geboden trajecten en afglijden in de criminaliteit (zie: www.veiligheidshuis.nl).



4. Kwesties voor nadere uitwerking

Bereikbaarheid van de jeugdzorg

De laatste jaren is discussie gevoerd over wat de herkenbare entree moet zijn voor jeugdigen en opvoeders voor advies en ondersteuning. Moet dat het CJG worden, de school of nog weer een andere plaats? Ons advies is geen of/of discussie te voeren, maar de vraag centraal te stellen in welke sociale contexten (aanstaande) ouders, andere opvoeders en jeugdigen nu al functioneren en daar vervolgens bij aan te sluiten.

- Voor aanstaande ouders: creëer een duidelijke toegang via met name internet, huisarts, prenatale zorg, CJG-loket.
- Voor opvoeders met jonge kinderen (0-3 à 4 jaar): creëer een duidelijke toegang via met name internet, huisarts, consultatiebureau, kinderopvang, CJG-loket.
- Opvoeders van schoolkinderen, schoolkinderen met eigen vragen (4-12 jaar): creëer toegangen via met name internet, huisarts, school, bso, CJG-loket.
- Opvoeders van jongeren, jongeren met eigen vragen (12-18 à 23 jaar): creëer toegangen via met name internet, school, CJG-loket, jongerenloket, huisarts.

Van belang is daarbij dat de toegangen leiden tot een coherent geheel van aanbieders in het eerste compartiment, die:

- Inhoudelijk een zelfde, op principes van ‘positief opvoeden’ gebaseerde visie op de rol en verantwoordelijkheid van (professionele) opvoeders delen.
- Zowel onderling als naar de gemeente intern consistente informatie en ondersteuning bieden.
- Op de meest voorkomende vragen een afdoende antwoord hebben, zonder noodzaak tot verwijzing of inroepen van speciale expertise.
- Die de sociale kaart voldoende kennen om (waar nodig) de juiste versterking in te roepen of de vragers naar de juiste instanties door te geleiden.

Besluitvorming over inzet hulp en ondersteuning

Het woord ‘indicatiestelling’ wordt sterk geassocieerd met bureaucratie. Hier willen we het terugbrengen naar de kern: het gaat om maatschappelijk en professioneel verantwoorde besluitvorming over de inzet van hulp en ondersteuning. In een stelsel waarin het accent in de eerste plaats ligt op de ‘plicht tot goed opvoeden’ en het recht op ondersteuning gekoppeld is aan instituties, is alle ondersteunende hulpverlening uit het eerste compartiment per definitie vrij toegankelijk. Deze hulpverlening bevindt zich daarmee de facto in het lokale circuit.

Voor indicaties naar het tweede en derde compartiment geldt dat ze verricht worden vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin. Deze indicaties dienen aan strikte kwaliteitseisen te voldoen. Indicaties die gedaan worden vanuit het kader van het CJG (tweede en derde compartiment) kunnen uitsluitend verstrekt worden door daarvoor geaccrediteerde professionals die deze accreditatie krijgen op basis van wettelijk vastgelegde criteria. Opleidingen zorgen voor trajecten die professionals voor deze accreditatie kwalificeren. De accreditatie zou dan ook verbonden moeten worden aan het lidmaatschap van een beroepsvereniging die de voor de indicatie relevante richtlijnen onderschrijven en hun leden op de naleving van de richtlijnen binden.

Voor die vormen van hulpverlening die leiden tot doorbreking van de reguliere opvoedingscontext in gezin, kindercentrum of school (derde compartiment) geldt dat voorkomen dient te worden dat het inzetten van (vaak dure en schaarse) ingrijpende zorg uit het derde compartiment onnodig plaatsvindt, terwijl tegelijkertijd de beschikbaarheid van deze zorg voor alle betrokken jeugdigen gegarandeerd moet kunnen worden. Ook deze indicatie wordt gedaan door de geaccrediteerde professional uit het CJG, waarbij het onderbouwde besluit vervolgens ter toetsing wordt voorgelegd aan een institutie die een en ander toetst aan het perspectief van de bescherming van het kind. In geval van acuut gevaar voor het kind wordt uiteraard van deze procedure afgeweken en kan het kind al in een veilige context ondergebracht worden hangende de genoemde toets. Van belang is dat in geval van vrijwillige plaatsingen de procedures dan niet langer dan vier weken in beslag nemen.

Langdurige zorg

Een beperkt aantal jeugdigen en gezinnen is aangewezen op langdurige ondersteuning of intensieve zorg. Te denken valt hierbij aan een ambulante vorm van langdurige pedagogische ondersteuning of langdurige vormen van opvang en/of begeleiding van jeugdigen wiens problematiek een bedreiging vormt voor henzelf of hun omgeving. De langdurige zorg is uit verschillende compartimenten te bieden:

- Vanuit het eerste compartiment worden de langdurig laagfrequente ambulante contacten geboden aan bijvoorbeeld probleem- of hoog-risicogezinnen in de gemeente. Over meerdere jaren heen biedt de aan het CJG verbonden Jeugd en Gezinswerker leun-en-steun-contacten, of wordt er na intensievere hulp door een gespecialiseerde zorgaanbieder gezorgd voor consolidatie/onderhoud van de bereikte verbeteringen in het functioneren van het gezin. In het eerste compartiment bevindt zich ook de netwerkpleegzorg.
- Langdurige intensieve hulp uit het tweede compartiment kan plaatsvinden bij dreigende, maar hanteerbare risico's op onveiligheid, bij chronische problematiek of bij veel terugval in problematiek.
- Het derde compartiment bevat langdurige zorgvormen als gezinshuizen, vakinternaten, leefgroepen, etc.



Bij langdurige trajecten is altijd de vraag aan de orde of de lange duur een gevolg is van de problematiek of van tekortschietende hulp. Duidelijker moet daarom worden in welke situaties dergelijke hulp gerechtvaardigd is, met welk perspectief de langdurige ondersteuning of zorg wordt geboden, waaruit de trajecten moeten bestaan en welke kwaliteitseisen daaraan verbonden zijn.

Bekostiging

Uit het regeerakkoord:

‘Gemeenten worden financieel en uitvoeringstechnisch verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugdzorg die nu onder het Rijk, de provincies, de gemeenten, de AWBZ en de ZvW valt. Alle gelden die hier momenteel in omgaan zullen (inclusief 90 mln die provincies vanuit hun algemene middelen inzetten voor jeugdzorg), verminderd met een efficiencykorting (80 mln in 2015, oplopend tot 300 mln in de jaren daarna), worden overgeheveld naar gemeenten. Door het samenvoegen van de verschillende financieringsstromen en het laten vervallen/anders vormgeven van het recht op zorg zijn gemeenten in staat maatwerk te leveren en kan het stelsel van zorg voor jeugdigen doelmatiger en doeltreffender worden vormgegeven.’

Financieringsstromen en bekostigingssystematiek

Een adequate bekostiging van het stelsel is van groot belang om tot een succesvolle implementatie van het nieuwe regime te komen. Het huidige stelsel is opgedeeld in uiteenlopende financieringsstromen en bekostigingssystemen, waarin de basiselementen op verschillende wijze zijn ingevuld. Onduidelijk is welke cliënten gebruik maken van diensten in de verschillende sectoren. Ook is niet duidelijk welk ‘waterbed’ er zal optreden als er veranderingen worden doorgevoerd in één of een paar van de sectoren. In het regeerakkoord kiest het nieuwe kabinet voor één financieringssysteem en één bestuurlijk verantwoordelijke (op gemeentelijk niveau). Bij het noemen van de verschillende middelen uit het regeerakkoord, worden de PGB-middelen niet genoemd. Dit is begrijpelijk, omdat deze financieringsstroom rechtstreeks naar de gezinnen wordt gesluisd. Toch is het van belang dat deze stroom betrokken wordt, omdat het toezicht van de gemeente op de kwaliteit van de besteding van PGB’s deel uitmaakt van haar regiefunctie én omdat er een groot risico is dat er anders een ‘waterbedeffect’ gaat ontstaan tussen de omvang van de PGB-middelen enerzijds en die van de overige middelen anderzijds.

Bezuinigingen

De efficiencykorting waarover gesproken wordt betreft hier niet alleen de (nu nog provinciale) jeugdzorg, maar ook de Jeugd-GGZ en jeugd-LVG. Het totale budget dat in deze sectoren omging bedroeg in 2009 circa 3,4 miljard euro. Voor het bepalen van de percentuele omvang van het volume is het van belang de grondslag helder te bepalen. Deze bestaat uit de genoemde 3,4 miljard euro, vermeerderd met de toename van de volumes uit 2010, de reeds vastgestelde extra uitgaven in 2011 en de totale omvang van de op 1 oktober 2010 vast te stellen omvang van de PGB bestedingen binnen de genoemde sectoren (Jeugd-GGZ, LVG). Eerst nadat de korting is vastgesteld geldt

dat elke vermindering van één van de genoemde budgetten gezien moet worden als een bijdrage aan de efficiencykorting van 300 miljoen euro na 2015. Een bijdrage aan deze korting wordt ook geleverd door de verhoging van de eigen bijdrages van ouders voor het gebruik van vooral de intramurale zorgvormen (effect geschat op 70 miljoen euro). In alle gevallen is het van groot belang dat de VNG op korte termijn zowel de grondslag voor de bezuiniging vaststelt met het Rijk als ook de als bezuiniging toe te rekenen effecten van maatregelen.

Macrobudget en verdeling van middelen over de regio’s

Het is van groot belang dat er keuzes worden gemaakt over de verdeling van het macrobudget. De discussie daarover zal onvermijdelijk plaats gaan vinden. Wij adviseren die discussie als volgt te kanaliseren:

- Breng de belangrijkste verdeelmodellen in kaart, alsook de context waarbinnen deze modellen moeten gaan functioneren.
- Creëer vervolgens consensus over welke van deze modellen de beste prikkels lijken te bevatten om de inhoudelijke visie op de ontwikkeling van het stelsel snel te effectueren.
- Reken tot slot aan de hand van scenario-analyses door welke gevolgen de meest passende modellen hebben bij een verschillende vraagontwikkeling en beleidsmaatregelen.

Binnen korte termijn zou dit meer zicht moeten bieden op het model dat het beste aansluit bij de inhoudelijke visie en hoe dat model zich gedraagt in uiteenlopende scenario’s.

Van belang is om eerst akkoord te hebben over de toepassing van een dergelijke verdeling alvorens de cijfers beschikbaar te maken. De praktijk leert dat de uitkomst van de berekeningen anders van grotere invloed is op de politieke standpuntbepaling dan de zuiverheid van de redenering.

Bestuurlijk kader

De gedachte van een meer lokaal georganiseerde jeugdsector waarin alle vormen van jeugdzorg in één bestuurlijk en financieel kader zijn gevat wordt inmiddels breed aanvaard als insteek voor het oplossen van de al jaren voortdurende problemen in de sector van de jeugdzorg. Het biedt kansen tot het voeren van een integraal beleid voor wat betreft jeugdzorg en (passend) onderwijs. Bovendien laat de zorg zich in dit geval gemakkelijk verbinden met lokale voorzieningen op het terrein van opvang, wonen, werken, etc.

Een daadwerkelijk integraal jeugdbeleid op lokaal niveau vraagt echter wel als dwingende voorwaarde dat er sprake is van een bestuurlijk en financieel goed ingebedde, niet-vrijblijvende samenwerking op regionale schaal voor de inkoop van zorg in het tweede en derde compartiment van de jeugdzorg. Een andere dwingende voorwaarde is dat het gemeentebestuur zich beperkt tot het bepalen “wat” nodig is en de vormgeving van het “hoe” aan de professionals van de zorgaanbieders overlaat. Het kan immers niet zo zijn dat de zorginhoud onderwerp wordt van politieke afwegingen.

Een helder wetgevend kader voor de sector is tenslotte van groot belang om de transitie naar de gemeenten succesvol te kunnen laten verlopen. Het is voor de kwaliteitsontwikkeling van de sector te riskant om met deelsectoren te gaan schuiven zonder helderheid over te beleggen verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een daarbij passend wettelijk kader. Dit zou de jeugdzorg te zeer onderdeel maken van bestuurlijke experimenten, in een ontwikkelingsfase waarin de sector juist gebaat is bij heldere kaders. Vanuit bestuurlijk oogpunt is het volgende daarom van groot belang:

- Breng de belangrijkste bestuurlijke vertegenwoordigers (VNG, IPO, Zorgverzekeraars, PO-raad, VO-raad) voor de vormgeving van het lokale en regionale beleid bijeen met de vraag in hoeverre zij de inhoudelijke visie op het stelsel en de doelen van de stelselwijziging (zoals voorgesteld in hoofdstuk 2) kunnen onderschrijven.
- Formuleer gezamenlijk het bestuurlijk kader waarin de nieuwe positie van de werkvelden lokaal en (boven)regionaal op een niet-vrijblijvende wijze is vorm te geven. Benoem duidelijk de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten en die van de samenwerkingsverbanden van gemeenten. Pas nadat de bestuurlijke vormgeving op beide niveaus goed is ingevuld, komt het perspectief van een overheveling van taken naar deze niveaus in beeld.
- Leg zo mogelijk volumes vast van de middelen die binnen de diverse werkvelden besteed worden.
- Ondersteun lopende en nieuwe pilots om de mechanismen in het nieuwe kader uit te testen en de kinderziektes eruit te halen.
- Leg het resultaat voor als voorstel naar de landelijke overheid voor verankering in landelijke wet- en regelgeving.





5. Samenvatting adviezen

Advies 1: Status rapport en tijdpad

De opdracht bij het schrijven van dit rapport was te komen tot een discussiestuk. Deze opdracht werd gegeven in een periode dat het aannemelijk was dat de implementatietijd voor de veranderingen in de jeugdzorg acht jaar zou gaan bedragen. Het regeerakkoord geeft aanleiding te veronderstellen dat de implementatieperiode korter zal zijn dan deze periode. Dit leidt tot het volgende advies voor wat betreft de status van het rapport en het tijdpad:

- Kom zo snel als mogelijk tot een standpuntbepaling binnen VNG-verband. Voorkom teveel tijd te verliezen met een zeer omvangrijke discussie. De VNG zou daardoor de regie over de ontwikkelingen verliezen en slechts een reactieve positie gaan innemen.
- Dring bij het Rijk aan op de inrichting van een heldere processtructuur voor de transitie met een daarbij behorend tijdpad. Hierdoor zal voorkomen kunnen worden dat afspraken en experimenten in het wilde weg in het land gaan plaatsvinden.

Advies 2: Bestuurlijke vormgeving

Vorm zo snel mogelijk regio's van voldoende omvang om de noodzakelijke samenwerking op het terrein van het tweede en derde compartiment gestalte te geven. Sluit daarbij aan bij grote steden, kerngemeenten, provincies, GGD's of veiligheidsregio's. Bed dit bestuurlijk en financieel gedegen en op een niet-vrijblijvende manier in. Alleen zo vormen regio's geloofwaardige gesprekspartners en is men in staat de regie te voeren over het aanbod in met name het tweede en derde compartiment.

Advies 3: Gemeenschappelijke visie

Breng de belangrijkste bestuurlijke vertegenwoordigers (VNG, IPO, Zorgverzekeraars, PO-raad, VO-raad) voor de vormgeving van het lokale en regionale beleid bijeen met de vraag in hoeverre zij de inhoudelijke visie op het stelsel en de doelen van de stelselwijziging (zoals wij voorstellen in hoofdstuk 2) kunnen onderschrijven. Ontwikkel (zo mogelijk) een gemeenschappelijke, proactieve visie.

Advies 4: Integratie met onderwijs

Zorg voor een aansluiting met het onderwijs door:

- Een gedeelde visie op de versterking van het opvoeden in de verschillende leefmilieus van jeugdigen (inclusief het onderwijs).
- In het kader van deze visie afspraken te maken over het volume en de samenhang van onderwijs- en jeugdzorgvoorzieningen in de drie compartimenten.
- Een expliciete verbinding te leggen tussen de functies van het CJG en de ZAT's als het gaat om de rol van deze instituties in de drie compartimenten en ten opzichte van elkaar.

Advies 5: Bepaling grondslag macrobudget

Stel samen met het Rijk de grondslag voor het macrobudget vast, zodat daarmee ook de omvang van de bezuinigingen (efficiencykorting) eenduidig vastgesteld kan worden. Betrek bij het macrobudget ook het volume van de PGB-middelen. Stel vast dat elke onderbesteding ten opzichte van dit budget als gevolg van de stelselwijziging kan worden aangemerkt als onderdeel van de efficiencykorting

Advies 6: Verdeelsleutel macrobudget

Kanaliseer op de voorgestelde wijze de discussie over de verdeling van de middelen, zodat er zicht komt op het model dat de beste prikkels bevat voor de realisatie van de inhoudelijke visie en hoe dat model zich gedraagt in uiteenlopende scenario's. Daarmee moet worden voorkomen dat de discussie over de realisatie van optimale jeugdzorg vermengd wordt met oneigenlijke discussies over de verdeling van de middelen.

Advies 7: Transitie Bureaus Jeugdzorg

Maak afspraken met de provincies over de overheveling van expertise, taken en ervaring van de Bureaus Jeugdzorg. Daarbij gaat het voornamelijk om:

- Invulling en positionering taken van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Besluitvorming Raad voor de Kinderbescherming en/of veiligheidshuizen.
- Overige functies (casemanagement, aansluiting, ambulante hulpverlening, indicatiestelling, etc.) die naar de lokale context (eerste compartiment) gaan.

Advies 8: Provinciale jeugdzorg naar eerste compartiment

Haal zo snel mogelijk de ambulante jeugdzorg die past in het eerste compartiment achter de indicatie van het Bureau Jeugdzorg vandaan en geef jeugdzorgaanbieders in alle regio's de gelegenheid te experimenteren met samenwerkingsvormen met kinderopvang en onderwijs, waaronder kortdurende ambulante interventies.

Advies 9: Informatieplicht

Verplicht de jeugdzorgaanbieders op gemeenteniveau te rapporteren over de uitgevoerde samenwerkingsvormen en hulpverleningsvormen, de kwantiteit van de uitgevoerde projecten en hun kostprijs en de effecten ervan in een uniform verantwoordingsmodel. Alleen zo kan op het niveau van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden een beeld ontstaan van de kwantiteit en kwaliteit van het aanwezige hulpverleningsaanbod. Zorg voor een landelijke standaardisatie van de rapportage.

Advies 10: Wettelijk kader voor basisfuncties CJG

Vorm een werkgroep waarin het wettelijk kader voor de basisfuncties binnen het CJG en het eerste compartiment wordt voorbereid. Dring aan op het formeren van een zelfde werkgroep voor het ontwikkelen van een wettelijk kader voor de zorgontwikkelingen in het onderwijs.

Advies 11: PGB-sector

Overleg met het Rijk dat de verstrekking van PGB's in het nieuwe stelsel deel gaat uitmaken van het takenpakket van het CJG, zodat de gemeente ook de verantwoordelijkheid krijgt toe te zien op de kwaliteit van de PGB-aanbieders. Leg vast dat ouders slechts de mogelijkheid hebben voor het met een PGB inkopen van zorg uit het eerste compartiment en (eerst nadat het CJG hier toestemming voor heeft gegeven) uit het tweede compartiment.

Advies 12: Toegankelijkheid jeugdzorg

Vergroot de toegankelijkheid van de jeugdzorg door aan te sluiten bij bestaande, logische ingangen voor de uiteenlopende leeftijds- en doelgroepen.

Advies 13: Toets op exclusie

Formuleer een wettelijk kader met waarin een toets op exclusie (naar speciaal onderwijs en/of volledig verblijf in een jeugdzorgvoorziening) wordt uitgevoerd vanuit het perspectief van de jeugdbescherming.

Advies 14: Experimenten en pilots

Ondersteun lopende en nieuwe pilots om de mechanismen in het nieuwe kader uit te testen en de kinderziekten eruit te halen.



COLOFON

Onafhankelijk advies in opdracht van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
geschreven door
prof. dr. T.A. van Yperen en drs. P.M. Stam

VORMGEVING & FOTOGRAFIE
Martine Hoving - Assen
www.martinehoving.nl

DRUK
doorndrukkerij - Groningen

www.vng.nl
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
Den Haag © 2010

Alle rechten voorbehouden. November 2010
De tekst van dit advies kan ook worden
geraadpleegd op www.vng.nl

