

Nota Jeugd met toekomst

Inleiding

Vanwege onvrede met het huidige jeugdzorgstelsel, heeft de landelijke overheid besloten tot een verandering van de Wet op de jeugdzorg 2005. Vanaf – waarschijnlijk- 1 januari 2015 dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de gehele jeugdzorg. Dit stelt gemeenten en aanbieders van jeugdzorg voor een majeure opdracht. De Kamercommissie Jeugdzorg heeft besloten om de voorbereiding van de nieuwe Jeugdwet door te laten gaan. Inmiddels is het conceptwetsvoorstel Jeugdwet gepubliceerd en kan daarop gereageerd worden.

Gemeenten voeren nu al taken uit op het gebied van zorg voor jeugdigen: de jeugdgezondheidszorg en het preventieve jeugdbeleid waar taken als informatie en advies, signalering, licht ambulante hulpverlening, toeleiding naar zorg en de coördinatie van zorg deel van uitmaken. Daar komen onderstaande jeugdzorgtaken bij die nu op stadsregionaal of provinciaal niveau, in de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) zijn verankerd:

- toegangstaken voor de geïndiceerde jeugdzorg;
- ambulante jeugdzorg;
- open residentiële zorg;
- semiresidentiële zorg;
- pleegzorg;
- crisishulp;
- justitieel kader: jeugdreclassering en jeugdbescherming;
- advies- en meldpunt kindermishandeling;
- kindertelefoon;
- overheveling extramurale begeleiding jeugd uit de AWBZ naar (vooralsnog) de Wmo, als onderdeel van decentralisatie Begeleiding AWBZ;
- zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB);
- de gesloten jeugdzorg (JeugdzorgPlus).

Waarom een nieuw stelsel Jeugdzorg?

De aanleiding voor de wetswijziging is de onvrede met het huidige jeugdzorgstelsel. De huidige wetgeving heeft er mede toe geleid dat de jeugdzorg versnipperd en minder efficiënt en effectief is. De parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg kwam al in 2009 tot de volgende conclusies:

- Er ligt een te grote druk op de gespecialiseerde zorg;
- Samenwerking rondom jeugd en gezin is onvoldoende;
- Afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd;
- Deze knelpunten drijven de kosten – onnodig- op.

Het werk van de parlementaire werkgroep laat zien dat er een omslag (transformatie) nodig is naar meer preventie en eerdere ondersteuning, uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen, hun ouders en hun omgeving, minder snel medicaliseren van problemen, betere samenwerking rond gezinnen en zorg op maat. Het is nodig dat ouders, andere opvoeders en jeugdigen gemakkelijker terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden en indien nodig, sneller en dichterbij huis de juiste hulp krijgen. Het is belangrijk dat professionals meer ruimte krijgen om passende hulp te bieden. Daarbij zal meer vanuit de vraag en behoefte van de jongere gewerkt dienen te worden dan vanuit het aanbod. Er is behoefte aan betrokken generalisten, die naast de jeugdigen en hun ouders gaan staan en een vertrouwensrelatie weten op te bouwen, die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten te benutten en in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weet te benutten. Het huidige stelsel biedt hiervoor niet de optimale randvoorwaarden.

Belangrijk daarbij is dat de generalisten over voldoende bevoegdheden beschikken en de effectiviteit van de trajecten kunnen monitoren en zo nodig bijsturen.

Daarnaast moet de kostenstijging een halt worden toegeroepen. De snel stijgende collectieve zorguitgaven – waaronder die van de jeugdzorg- zijn een groot probleem voor de openbare financiën en economie. De reële zorguitgaven stijgen sinds het begin van deze eeuw met meer dan 4¼ procent per jaar. Dit is bijna drie keer zoveel als de structurele economische groei. Omdat de zorguitgaven nu al een kwart van de collectieve uitgaven beslaan, betekent deze hoge groei een forse verdringing van andere collectieve uitgaven (zie het rapport “naar beter betaalbare zorg” van de Taskforce beheersing zorguitgaven, juni 2012). Deze groei is op zowel de middellange als de lange termijn onhoudbaar.

Wat houdt de wijziging van de jeugdzorg in hoofdlijnen in?

Sinds juli ligt de concept Jeugdwet ter consultatie voor. De gemeente wordt integraal verantwoordelijk voor de jeugdhulp. De concept Jeugdwet spreekt over “jeugdhulp” in plaats van de huidige term “jeugdzorg” en benadrukt daarmee de inhoudelijke koerswijziging. In deze notitie zullen we daarom verder de term “jeugdhulp” gebruiken.

Gemeenten hebben de opdracht om – samen met aanbieders- de jeugdhulp een nieuwe inhoud te geven. De nieuwe inhoud zou moeten leiden tot andere ondersteuning voor gezinnen en jeugdigen, minder zware hulpverlening, minder bureaucratie, lagere kosten en vergroten van de zelfredzaamheid. Eén gezin, één plan en één regisseur die soelaas biedt voor belemmeringen in zelfredzaamheid op alle levens- en ontwikkelingsgebieden van respectievelijk gezinnen en jeugdigen.

Het voorgaande levert voor gemeenten een situatie op waarbij men verantwoordelijk wordt voor een nieuw stelsel van jeugdhulp dat inhoudelijk nog bijna volledig ontwikkeld moet worden. We hebben het in dat verband over een transitie- en een transformatieproces.

Het proces rond de overheveling van taken en bevoegdheden (transitie).

Dit is vooral een organisatorisch vraagstuk: hoe gaat een gemeente de nieuwe taken uitvoeren? Welke middelen worden daarvoor beschikbaar gesteld? Gemeenten moeten zich voorbereiden op deze nieuwe aan hen opgedragen taken. Daarbij moet een relatie gelegd worden met andere ontwikkelingen en opdrachten binnen het sociale domein, zoals decentralisatie begeleiding AWBZ, kanteling Wmo, Passend Onderwijs, Welzijn nieuwe stijl en het voornemen om te komen tot één regeling op het gebied van werk en inkomen. Gelijktijdig met de overdracht van taken en bevoegdheden naar gemeenten wordt ook het budget overgedragen. Daarop wordt, conform het streven naar het terugdringen van de kosten, een bezuiniging van waarschijnlijk circa 10% (300 miljoen euro) toegepast. Met minder geld moet dus beter gepresteerd worden. Eventuele tekorten dienen door gemeenten zelf te worden bijgepast.

Bij de uitvoering van de taken jeugdreclassering, kinderbescherming en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling is bovenlokale samenwerking verplicht. De schaal van samenwerking moet zoveel mogelijk aansluiten op de regio's GGD, Veiligheidsregio en Passend onderwijs. Tenslotte moeten gemeenten afspraken maken over de wijze waarop bij bovenlokale samenwerking de financiële functie georganiseerd wordt en de risico's gedeeld worden.

De zorginhoudelijke verbetering en vernieuwing (transformatie).

Bij de zorginhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp gaat het concreet om punten als het aansluiten bij de eigen kracht en bij de sociale context van jeugdigen en ouders, het bieden van vroegtijdige lichte hulp en ondersteuning om de vraag naar zwaardere specialistische hulp terug te dringen, het centraal stellen en verhelderen van de (achterliggende) vraag, meer ruimte voor professionals en samenhang tussen de verschillende vormen van hulp bij meervoudige, complexe problematiek. Het oude stelsel richt zich op het leren omgaan met de consequenties van problematiek, het nieuwe stelsel richt zich op het oplossen en voorkomen van problematiek. Dus niet dweilen, maar de kraan repareren.

Gemeenten zullen als onderdeel van de inhoudelijke vernieuwing samenwerking met de partners in jeugdhulpverlening zoeken. Gemeenten zullen niet alleen opdrachtgever voor aanbieders zijn, er zal ook door alle partijen in de jeugdhulpverlening meer als ketenpartners geacteerd moeten worden, waarbij partners over de schotten heen complementair zijn aan elkaar. Dit maakt deel uit van de inhoudelijke vernieuwingen, waarbij het samenwerken in de jeugdketen en regievoering en sturing door gemeenten een steeds belangrijkere rol zal spelen. Bij deze nieuwe manier van samenwerking spreken we over de paradox van verantwoording en verantwoordelijkheid (naar Prof. Dr. HPM Van Duivenboden). Daarbij passen ook andere vormen van samenwerking zoals het aangaan van strategisch allianties.

De paradox van verantwoording en verantwoordelijkheid

Politieke instrument benadering	Maatschappelijke dienstbaarheid benadering
<i>Politieke verantwoording</i>	<i>Maatschappelijke verantwoordelijkheid</i>
<i>Verticale structuur (gericht op hiërarchie)</i>	<i>Horizontale structuur (gericht op omgeving)</i>
<i>Burgers en bedrijven als doelgroep</i>	<i>Burgers en bedrijven als belanghebbenden</i>
<i>Directe aansturing, vaak op details</i>	<i>Indirecte aansturing, vaak globaal</i>
<i>Indirecte participatie burgers</i>	<i>Directe participatie burgers</i>
<i>Doel: waarmaken politieke verantwoordelijkheid</i>	<i>Doel: waarmaken maatschappelijke inbedding (legitimiteit en responsiviteit)</i>

Vernieuwing jeugdzorg (transformatie).

Visie op inhoudelijke vernieuwing jeugdhulp.

De jeugdhulp zal in onze visie in de toekomst uit drie niveaus, lijnen bestaan: collectieve voorzieningen (de nullijn), een aanbod van ondersteuning van gezin en omgeving (eerste lijn) en hulpverlening na doorverwijzing (tweede lijn).

Collectieve voorzieningen (nullijn)

Samen met organisaties zorgen gemeenten voor algemeen toegankelijke voorzieningen voor jeugdigen en gezinnen. Dit kan gaan om de fysieke omgeving (speelmogelijkheden), om de sociale omgeving (mogelijkheden voor ontmoeting, sport, spel) en om algemeen aanbod rondom opvoedingsondersteuning. Het accent ligt op het bevorderen van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang (artikel 2.1 concept wettekst).

Strategie: de nullijn moet versterkt worden.

Ondersteuning voor gezin en omgeving: zo dichtbij mogelijk! (eerste lijn)

Om ouders, opvoeders en hun omgeving te ondersteunen bij pedagogische ondersteuningsbehoeften van kinderen, zorgen gemeenten voor een laagdrempelig aanbod aan ondersteuning. Deze ondersteuning is bedoeld om de ontwikkelingsmogelijkheden, de veiligheid en groei naar zelfstandigheid van jeugdigen te bevorderen en wordt dichtbij (buurt, wijk, dorp) georganiseerd.

Uitgangspunt is de ondersteuning van het gezin en de sociale omgeving.

Problemen met opvoeding en veiligheid komen niet zelden voort uit andere problemen van de ouder(s) zoals financiële problemen. In deze situaties zal vaak samenwerking met andere hulpverleners aan de orde zijn. Professionals in de eerste lijn hebben de rol van “gezinscoach” en moeten de weg weten in het aanbod van zorgverleners en samenwerking als grondhouding hebben. Uitgangspunt is één gezin, één plan en in de eerste lijn: één regisserende hulpverlener: de gezinscoach.

Ouders hebben naast de laagdrempelige ondersteuning wellicht ook de wens om andere ondersteuning in te zetten. Dat gebeurt op kosten van de ouders zelf of eventueel op kosten van de zorgverzekeraar.

De brug naar de ondersteuning

De gezinscoaches zijn bekend met de mogelijkheden voor ondersteuning van gezin en omgeving en werken daarbij steeds nauw samen met hun collega hulpverleners. Tevens dienen zij een rol te spelen in de informatievoorziening over de mogelijkheden van ondersteuning. Ook van professionals zoals huisartsen, medewerkers thuiszorg of medewerkers kinderopvang wordt verwacht dat zij actief informatie geven over het ondersteuningsaanbod.

De relatie tot specifieke kennis

De gezinscoach kan behoefte hebben aan ondersteuning bijvoorbeeld rondom bijzondere ondersteuningsvragen of rondom diagnostiek. Hiertoe moet hij/zij in verbinding staan met professionals die kennis hebben van specifieke vraagstukken.

Competenties van professional 1^e lijn, de gezinscoach.

Van de gezinscoach wordt veel verwacht. Hij/zij heeft ten minste een Hbo-niveau en bij voorkeur ervaring in de jeugdhulpverlening.

Strategie: de eerste lijn moet versterkt worden.

Hulpverlening na doorverwijzing (tweede lijn): gezinscoach volgt de voortgang

Wanneer de gezinscoach de gevraagde hulp niet kan leveren omdat de inzet te groot is of omdat specifieke deskundigheid is vereist, wordt een verbinding gezocht met de tweede lijn. De gezinscoach en de ouders, opvoeders en jeugdige bespreken de situatie met de tweede lijn deskundige waarna de hulpvraag en het te behalen resultaat worden bepaald. De gezinscoach is in dat geval – namens de gemeente- opdrachtgever voor de tweede lijn. Op basis van de opdracht gaat de hulpverlening aan de slag.

De gezinscoach blijft de hulpverlening volgen. Wanneer de hulpverlening onvoldoende op gang komt of onvoldoende bijdraagt aan de oplossing van de problematiek (geen resultaat heeft), kan hij/zij de opdracht intrekken en samen met ouders, opvoeders en jeugdige, nieuwe keuzes maken.

Strategie: de tweede lijn moet krimpen.

Reflexieve praktijk

Er is sprake van een samenwerkend netwerk ter ondersteuning van jeugdige en ouders, waarbij de gezinscoach, dicht bij de ouder(s), een belangrijke rol speelt. Het is van belang deze professie te ontwikkelen aan de hand van door blijvende reflectie op de praktijk. Naast intervisie en kwalitatief onderzoek, kunnen daarbij ook kengetallen van betekenis zijn.

Effectief en efficiënt organiseren

De gezinscoaches worden wijkgericht georganiseerd. Dat geeft hen de mogelijkheid om de nullijn goed te kennen en contacten te onderhouden. Binnen de wijkteams kan specialisatie ontstaan waardoor binnen het team de brug naar de betrokken tweede lijnsvoorziening gemakkelijk gelegd kan worden.

Verbinding met kinderbescherming

Het geschetste model blijft in geval van voogd (of toezienend voogd) hetzelfde als hierboven geschetst. De voogd heeft de ouderlijke macht en de professional overlegt met de voogd als ware de voogd de ouder van het kind. Vaak is in deze gevallen sprake van een pleegouder. Dat maakt de situatie complexer maar beïnvloedt het model an sich niet.

In geval van een toezienend voogd, wordt de toezienend voogd door de professional geïnformeerd.

Wijziging ten opzichte van de huidige situatie

De grootste wijzigingen zijn:

- Meer aandacht voor collectieve voorzieningen;
- Laagdrempelig ondersteuningsaanbod voor jeugdige, ouders en sociale omgeving;
- Professional staat dichtbij ouders, ondersteunt de ouders en zet zo nodig aanvullende hulp in;
- Zo snel mogelijk hulp, zo licht mogelijke hulp en zo dicht mogelijk bij huis hulp
- Gezinscoach regisseert en volgt het proces van tweedelijns hulpverlening;
- In geval van jeugdbescherming is de voogd en de toezienend voogd niet meer degenen die hulpverlening in gang zetten.
- Behoeft aan het delen van informatie en voorkomen van doublures

Kortom: de professional staat naast de ouder

De verdeling van middelen

Er gaat een verschuiving van middelen plaatsvinden van hulpverlening in de tweede lijn na doorverwijzing (de huidige Awbz-zorg en geïndiceerde jeugdhulpverlening) naar professionals in de eerste lijn. Daarnaast vindt een verschuiving plaats van financiële middelen voor bureaucratie (lees: indicatiestelling en aanverwanten) naar middelen voor de eerste lijn en de nullijn.

De beoogde maatschappelijke effecten.

Naast het vlottrekken van gestagneerde opvoedingsproces en ontwikkelingsaspecten gaat het om het verlagen en voorkomen van:

- ontwikkelingsachterstanden als gevolg van problemen in de opvoeding;
- verwaarlozing en andere vormen van kindermishandeling;
- noodzaak tot jeugdbeschermingsmaatregelen;
- schooluitval;
- jeugdcriminaliteit;
- slachtoffers van criminaliteit.
- kosten.

Vraagstukken voor de gemeente

- Hoe versterken we het pedagogisch klimaat binnen de nullijn in het kader van preventieve vroegsignalering?
- Hoe komen we tot een geschikte eerste lijn? Welke opdracht geven we mee? Welke prestatieafspraken maken we met de eerste lijn? Hoe kennen we de kwaliteit van de eerste lijn?
- Welke rol speelt de gemeente in de eerste lijn: opdrachtgever, uitvoerder?
- Hoe organiseren we de verbinding met de eerste lijn en de tweede lijn en hoe kopen we in?
- Hoe krijgen we de regionale taken georganiseerd?
- Hoe meten we effecten en hoe worden middelen ingezet in geval van schaarste?
- Hoe en wat kopen we in?
- Hoe wordt de informatievoorziening ingericht?
- Hoe zorgen voor een optimale ketensamenwerking zonder daarbij de privacy uit het oog te verliezen?
- Met welke partijen maken wij afspraken? Gaan we strategische allianties aan?
- Hoe maken wij verbindingen met andere beleidsterreinen (schuldhulpverlening, re-integratie, inkomen)

Aanpak Telengy en Kuppens Advies.

Voor gemeenten is het primair zaak om een visie op de inhoud van de jeugdhulp te ontwikkelen. Geen oude wijn in nieuwe zakken maar inhoudelijk vernieuwing. Telengy heeft in samenwerking met Kuppens Advies bovenstaande visie ontwikkeld die deze inhoudelijke vernieuwing en kostenbeheersing mogelijk maakt. We willen deze visie samen met gemeenten beproeven en verder ontwikkelen. Het gaat om het creëren van experimenteerruimte. Kant en klare oplossingen zijn er momenteel niet. We willen samen met voorlopgemeenten aan de slag (gewoon doen) om deze oplossingen te vinden. Telengy en Kuppens Advies zullen daarbij optreden als procesbegeleider. Gedurende het proces staat het gezamenlijk leren en verbeteren centraal. Wij zien de inhoudelijke hulpvernieuwing als een gezamenlijke uitdaging voor alle partijen binnen de jeugdhulpverlening. Deze uitdaging staat aan de basis van een nieuw stelsel, waarin mensen vanuit hun intrinsieke kracht, samen met het informele en waar nodig formele netwerk, problemen oplossen en zo progressie maken in het zelfredzaam participeren in de samenleving. Ouders, kinderen, zorgaanbieders, gemeenten als regisseur, beleidsmaker en uitvoerder en andere partijen actief binnen de jeugdhulp worden actief bij dit leerproces betrokken worden.