

Samen om het kind  
Deel 1

# Een sterke basis

Mark Snijder  
Nederlands Jeugdinstituut

©2015 Nederlands Jeugdinstituut

Overname alleen met bronvermelding

**Auteur**

Mark Snijder

**Fotografie**

Sprangers Fotografie

**Vormgeving**

Punt Grafisch Ontwerp

ISBN 978-90-8830-210-7

**Nederlands Jeugdinstituut**

Catharijnesingel 47

Postbus 19221

3501 DE Utrecht

T (030) 230 63 44

E [info@nji.nl](mailto:info@nji.nl)

---

---

---



# Inhoud

Proloog	5
1. Achtergrond	7
2. Nieuwe verhoudingen	15
3. Ongedeeld stelsel	23
4. Effectief en reflectief	36
5. Rol van de gemeente	41
Epiloog	45
Bijlage: Samenvatting <i>Beter met minder</i> . Denktank Transformatie Jeugdstelsel	46







# Proloog

Sinds 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet van kracht. Met de transitie van de zorg voor jeugd zijn gemeenten vanaf dat moment bestuurlijk en budgettair verantwoordelijk voor het integrale lokale jeugdbeleid. De beoogde en daarmee samenhangende transformatie, de vernieuwing van het jeugdstelsel, is echter nog volop in ontwikkeling. De afgelopen twee jaar hebben instellingen en gemeenten overal in het land vernieuwingen in gang gezet die moeten leiden tot een (kosten-) effectievere jeugdhulp waarvan ouders, kinderen en jongeren de vruchten plukken. Hoe krijgt dat vorm in de praktijk? Daarover gaat de serie publicaties *Samen om het kind*, die het Nederlands Jeugdinstituut in 2015 uitbrengt.

*Samen om het kind* is een vervolg op de eerder verschenen publicatie *Om het kind* waarin spraakmakende denkers en doeners uit praktijk, beleid en wetenschap hun visie op de transitie van de jeugdzorg gaven. *Samen om het kind* bouwt bovendien voort op de bouwstenen die de Denktank Transformatie Jeugdinstelsel aanreikte in zijn advies *Beter met minder*<sup>1</sup> om dat kosteneffectievere stelsel te realiseren.

Volgens deze denktank van bestuurders onder voorzitterschap van Job Cohen heeft dat alleen kans van slagen als de verhoudingen tussen hulpvragers, professionals en overheid veranderen, de schotten tussen de verschillende werkvelden verdwijnen en er een voortdurende meet-leer-verbeter-beweging op gang komt. In dat nieuwe jeugdinstelsel zijn ouders de opdrachtgever, staat het kind centraal terwijl de samenleving faciliteert en begrenst. Preventie, hulp en bescherming zijn niet langer aparte circuits waardoor het mogelijk is kortstondig op te schalen naar specialistische hulp met als doel het ‘gewone’ leven zo snel mogelijk te herstellen. En er wordt continu gewerkt aan de systematische verbetering van het stelsel door middel van een *evidence based*, reflectieve praktijk- en beleidsvoering.

Zien we dat ook terug in de praktijk? Welke kansen maar ook knelpunten doen zich daar voor? In de serie *Samen om het kind* geven we een impressie van een werkveld in beweging. Wat doen gemeenten en instellingen om de beoogde transformatie te bewerkstelligen? Lukt het om de mogelijkheden van ouders en jeugdigen als uitgangspunt te nemen? Is ontzorgen een reële optie

<sup>1</sup> Zie bijlage, pagina 46



of een illusie? En hoe werkt dat uit in het leven van jongeren, kinderen en gezinnen? Kunnen zij af met minder gespecialiseerde zorg af en worden zij daar gelukkiger van?

In het eerste deel van *Samen om het kind* kijken we naar de rol die basisvoorzieningen daarbij kunnen spelen. Meer focus op het alledaagse leven, inclusie en participatie vraagt ook van deze instellingen een andere, bredere taakopvatting. Jeugdigen en ouders ondersteunen bij het alledaagse opgroeien en opvoeden is dan meer dan alleen (de escalatie van) problemen voorkomen en de brede ontwikkeling van kinderen stimuleren. Meer dan voorheen moeten ze ernaar streven dat ook kinderen met speciale behoeften kunnen meedoen op school, in de wijk en thuis. Met andere woorden: een (kosten-)effectiever stelsel begint met een sterke basis.

Het Nederlands Jeugdinstituut wil met de serie *Samen om het kind* laten zien hoe de transformatie zich in de praktijk voltrekt. De gekozen voorbeelden onderscheiden zich door hun vernieuwende aanpak die aansluit bij de ambities van de transformatie, zonder dat we daarmee een blauwdruk willen geven. Het is slechts een greep uit de vele mooie voorbeelden die we in de praktijk zien ontstaan. We hopen hiermee professionals, beleidsmedewerkers en bestuurders van gemeenten en organisaties in de jeugdsector te inspireren. Ook willen we hiermee aanzetten geven om van elkaar te leren en een bijdrage te leveren aan co-creatie. We zijn de geïnterviewden erkentelijk dat zij hun praktijkervaringen met ons willen delen. Want de transformatie kan geen verantwoordelijkheid zijn van individuele gemeenten of instellingen. Een succesvolle transformatie vraagt om een nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen: burgers, cliënten, bestuurders en professionals, gemeenten en instellingen, opleidingen en kennis- en onderzoeksinstituten. Onder het motto: transformeren doe je samen, doelgericht, met kennis en beleid en al doende lerend.

**Drs. C.J. Bakker**

Voorzitter Raad van Bestuur Nederlands Jeugdinstituut



# 1. Achtergrond

## Het belang van de basis

Voor de (toekomst van de) samenleving is het van vitaal belang dat kinderen en jongeren zich gezond en veilig ontwikkelen. Hiervoor hebben ze een veelzijdige en stimulerende omgeving nodig, waarin ieder kind en iedere jongere zich veilig en prettig voelt, zijn talenten ontdekt en ontplooit, en optimaal tot zijn recht komt.<sup>2</sup> Niet alleen de opvoeding door de ouders speelt een belangrijke rol bij de positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren. De gehele sociale omgeving heeft hier invloed op. 'It takes a village to raise a child', is een veelgehoord motto in deze context.

Het versterken van deze opvoed- en opgroeiomgeving is daarom belangrijk. Investeren in een positieve opvoeding, succesvolle schoolloopbaan en brede ontwikkeling van kinderen en jongeren zijn het fundament voor hun welzijn, economische zelfstandigheid en democratisch burgerschap.<sup>3</sup> In beleidsdocumenten en onderzoek wordt in de laatste jaren gesproken over de 'pedagogische civil society': het geheel van activiteiten, ondersteuning en

samenwerking dat het gezin, de verdere leefomgeving (buurt, vrienden, familie), en de jeugdvoorzieningen bieden voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Dat al deze partijen een rol spelen bij de ontwikkeling van kinderen en jongeren is niet een vrijblijvende constatering, maar vraagt om een gedeelde verantwoordelijkheid. 'In een goed functionerende pedagogische civil society bestaat er bij burgers de bereidheid om in de eigen sociale netwerken en in het publieke domein de verantwoordelijkheid rond het opgroeien en opvoeden van kinderen te delen. Ouders, jongeren en buurtbewoners, maar ook familieleden, leraren, sportcoaches, kortom: burgers, zijn op zo'n manier onderling betrokken dat het bevorderend is voor het opvoeden en opgroeien van kinderen en jongeren.'<sup>4</sup>

In een sterke pedagogische civil society vullen ouders en andere opvoeders elkaar zoveel mogelijk aan. 'De sociale omgeving, vooral de informele sociale netwerken zoals familie en burens, heeft een meerwaarde in de gewone alledaagse ondersteuning van gezinnen. Om een kind groot te kunnen

<sup>2</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2010), *Een solide basis voor positief jeugd beleid*. Visiedocument 1.0.

<sup>3</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2010), *Positief jeugd beleid. Investeren in opvoeding, ontwikkeling en burgerschap*.

<sup>4</sup> Website *Allemaal Opvoeders* (november 2014), [www.allemaalopvoeders.nl](http://www.allemaalopvoeders.nl).



## Wat is de basis?

Met 'de basis' bedoelen we de gehele reguliere sociale omgeving waarin kinderen en jongeren opgroeien. Enerzijds is dit de informele omgeving van kinderen, jongeren en gezinnen, bestaande uit onder andere familie, vrienden- en kennissenkring, de buurt en geloofsgemeenschappen. Anderzijds zijn er de algemene jeugdvoorzieningen, ook wel de pedagogische basisvoorzieningen, de voorliggende voorzieningen of de nulde lijn genoemd. Dit zijn de kinderopvang en peuterspeelzalen, het onderwijs, het kinder- en jongerenwerk (welzijnswerk), sportverenigingen, cultuurverenigingen, zelforganisaties en andere voorzieningen voor de vrijetijdsbesteding van kinderen en jongeren. In sommige gemeenten wordt ook het Centrum voor Jeugd en Gezin tot de basisvoorzieningen gerekend, zeker wanneer dit is ingericht als ontmoetingsplaats voor ouders en andere opvoeders. Ook woningbouwcorporaties, voorzieningen voor arbeidsbemiddeling en de politie worden soms tot de basis gerekend, maar die komen in deze publicatie niet aan bod. De laatste belangrijke partij in de basis is de gemeente, die met haar positieve of preventieve jeugdbeleid de samenwerking tussen al deze partijen en voorzieningen stimuleert, om zo een gezonde pedagogische leefomgeving voor kinderen en jongeren te creëren. Het onderscheid tussen de informele omgeving van kinderen, jongeren en gezinnen en de algemene voorzieningen is overigens niet altijd zo scherp als hier wordt geschetst. Zo werken professionals uit jeugdvoorzieningen in toenemende mate samen met mensen uit de informele omgeving van kinderen en jongeren. Dit sluit aan bij de ambitie van de transformatie om alles zoveel mogelijk in het gewone leven op te lossen.

brenge, moeten ouders ingenesteld zijn in een groep.<sup>5</sup> Het gaat hierbij niet alleen om de ondersteuning door vrienden, familieleden en buurtgenoten, maar ook om professionals en vrijwilligers in de collectieve jeugdvoorzieningen: kinderopvang en peuterspeelzalen, kinder- en jongerenwerk, sport- en cultuurverenigingen, en niet in de laatste plaats de school. Investeren in 'de basis' (zie kader) betekent het vergroten van de mogelijkheden en kansen van al deze opvoeders om zo de positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren te bewerkstelligen.

## Gewoon, maar toch bijzonder

De basis – de informele omgeving van kinderen, jongeren en gezinnen én de algemene jeugdvoorzieningen – heeft twee belangrijke rollen. Ten eerste bevorderen de partijen in de basis het gewone opgroeien, ontwikkelen en opvoeden van alle kinderen en jongeren in hun dagelijkse context. Ook kinderen en jongeren met speciale behoeften moeten zoveel mogelijk in een normale alledaagse omgeving kunnen opgroeien en zich ontwikkelen. Daarnaast speelt de basis een belangrijke rol in preventie. Een sterke basis kan voorkomen dat gewone, alledaagse opgroei- en opvoedvragen uitgroeien tot (ernstige) problemen. En door eventuele problemen snel te signaleren en daar de benodigde hulp bij te halen, kan erger worden voorkomen.

<sup>5</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2009), *Investeren rondom kinderen*.



## Nadruk op problemen

In zijn rapport *Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel* benoemt de Denktank Transformatie Jeugdstelsel een aantal kwesties in het huidige jeugdstelsel. Een daarvan is het accent op problemen. Ondanks het feit dat de overheid en de samenleving structureel investeren in het opgroeien en de ontwikkeling van alle kinderen en jongeren, met name via het onderwijs, is er in de afgelopen decennia een toenemende aandacht geweest voor de gespecialiseerde zorg voor kinderen en jongeren. Het jeugdstelsel is op sommige punten doorgeschoten in zijn probleemgerichte aanpak. Hierdoor lijkt het alsof 'het gewone kind dat zich zonder noemenswaardige problemen ontwikkelt in een gewone opvoedingsomgeving een bijzonderheid is geworden'.<sup>6</sup>

In de gespecialiseerde zorg is in de afgelopen decennia veel expertise opgebouwd over bijzondere situaties en over problemen bij het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren. Deze expertise is echter onvoldoende 'naar voren' gehaald en naar algemene jeugdvoorzieningen gebracht als het onderwijs, de kinderopvang en het welzijnswerk. Dit moet veranderen, zodat met name kinderen en jongeren die extra ondersteuning nodig hebben voldoende

ondersteuning krijgen om mee te blijven doen. Dit voorkomt uitval van kinderen en jongeren uit het gezin, het onderwijs en reguliere voorzieningen in de wijk of buurt.

## Groei van gespecialiseerde zorg

Door de focus op problemen en de sterke uitbreiding van de gespecialiseerde zorg, is deze zorg in toenemende mate op het terrein van de 'gewone' opvoed- en opgroevragen terechtgekomen. De vraag naar gespecialiseerde hulp groeit jaarlijks met 6 tot 10 procent. Volgens epidemiologen valt deze stijging niet te verklaren uit een toename van het aantal problemen. Wel is de signalering van problematiek verbeterd. De stijging lijkt echter ook een gevolg te zijn van onvoldoende preventie en eerstelijns hulp. Gewone opvoedvragen zijn steeds meer zorgproblemen geworden, waarvoor ouders en andere opvoeders niet altijd meer zelf een antwoord zoeken, maar bij professionele hulpverleners aankloppen.

Dit heeft ook te maken met bredere maatschappelijke ontwikkelingen. In de steeds verder uitdijende verzorgingsstaat hebben de overheid en professionals de burger – wellicht onbedoeld – steeds meer buitenspel gezet door vooral de problemen vóór burgers op te lossen in plaats van mét hen. Dat heeft de burger passief en afhankelijk

<sup>6</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2010), *Een solide basis voor positief jeugdbeleid*. Visiedocument 1.0.



gemaakt van professionele zorgaanbieders en hulpverleners, niet alleen als het zijn eigen problemen betreft, maar ook als het gaat om even bijspringen wanneer een bekende hulp nodig heeft. Daarbij zijn burgers in het algemeen mondiger en vaak veeleisender geworden, en gedragen ze zich vaak als consumenten van zorg en hulp. Ook is er een groeiende roep uit de samenleving om risico's uit te bannen en incidenten te voorkomen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) spreekt in dit kader van het 'Savanna-effect': de overheid heeft in de afgelopen jaren vooral geïnvesteerd in de professionalisering en de specialisering van de jeugdhulpverlening, mede gedreven door incidenten en het streven die te voorkomen.<sup>7</sup> Maar in het streven om ernstige gevallen van kindermishandeling te voorkomen, worden ook veel lichtere opvoedvragen soms buiten de normale pedagogische context behandeld.

### Onnodige medicalisering

Dit heeft ertoe geleid dat in sommige gevallen lichte opvoed- en opgroei problemen onnodig 'gemedicaliseerd' worden. Hierdoor kunnen opvoedvragen ten onrechte geproblematiseerd worden en kan afwijkend gedrag gezien worden als een stoornis, waarvoor dus behandeling nodig is.<sup>8</sup> Bij veel problemen rondom kinderen en jongeren is er sprake van een samenspel van pedagogische, medische

en/of onderwijsgerelateerde achtergronden. In het oplossen van deze problemen moet een balans gevonden worden tussen deze verschillende domeinen. In de afgelopen jaren is het medische domein soms te veel doorgeschoten. Dit neemt niet weg dat er altijd kinderen, jongeren en gezinnen zijn met grote problemen, die niet kunnen worden opgelost binnen het sociale netwerk en zonder gespecialiseerde behandeling. In het algemeen streeft men echter naar 'normaliseren' en 'ontzorgen', juist om ervoor te zorgen dat de specialistische zorg beschikbaar blijft voor kinderen, jongeren en gezinnen die dat echt nodig hebben. Er bestaat hier duidelijk een spanningsveld tussen lichte zorg waar mogelijk en zware zorg waar noodzakelijk. De balans hiertussen vraagt in alle gevallen om maatwerk, omdat verschillende situaties niet over één kam geschoren kunnen worden (zie kader). Het debat hierover zal blijvend gevoerd moeten worden.

### Investeren in een sterke basis

Om de opgroei- en opvoedomgeving voor kinderen, jongeren en gezinnen te versterken, en eventuele problemen niet onnodig te laten verworden tot een zorgbehoefte, is het belangrijk om te investeren in een sterke basis. De Denktank Transformatie Jeugdstelsel pleit daarom allereerst voor het verder uitbouwen van de pedagogische civil society. Het gaat

<sup>7</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012), *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*.

<sup>8</sup> Memorie van Toelichting bij Jeugdwet (2013).

## ❖ Blog: Slecht burgerschap

(op 3 februari 2014 gepubliceerd op Kennisnet Jeugd door een anonieme ouder)

Ik dacht altijd dat ik als burger aardig participeerde in deze samenleving. Als werkende moeder die op school luizenpluisde, in nood boodschappen deed voor de burens en nooit de belasting ontdukte, vond ik dat ik het stempel 'oké burger' best verdiende. Met de komst van de nieuwe Jeugdwet krijg ik echter het gevoel een slechte burger te zijn.

De aandacht voor 'normaliseren, demedicaliseren en ontzorgen' maakt mij opeens verdacht. Ik ben namelijk moeder van een schat van een zoon met een dubbele diagnose, die hiervoor ggz-behandeling heeft ontvangen en medicijnen gebruikt. Ik ben opeens een problematiserende ouder die mijn kind onnodig drogeert en te weinig vaart op eigen kracht en die van mijn netwerk.

### Kwetsende ideeën

Ik geloof niet dat de mensen die dit beleid hebben ontwikkeld zich realiseren hoe kwetsend het is voor ouders om geconfronteerd te worden met de ideeën in deze Jeugdwet. Toen wij de diagnoses van onze zoon hoorden, hadden wij het zonder de uitgangspunten van deze Jeugdwet al moeilijk genoeg om dat te accepteren. Ik had daarvoor jarenlang geroepen dat het onzin was om mijn zoon autistisch te noemen, alleen omdat hij een beetje anders was. Maar als je kind regelmatig roept dat hij dood wil, met zijn handen om zijn nek zichzelf probeert te wurgen, iedere dag met drie kilo lood in zijn schoenen naar school gaat en zijn eigen en onze spullen van machteloze woede vernielt, dan komt er een moment dat je hulp moet vragen. Want dit was niet op te lossen met hulp van de burens of de juf en ook niet met onze eigen opvoedvaardigheden. Als je kind het leven zo zwaar vindt dat het huilend en slap van verdriet zegt: 'Mama, ik kán niet meer', dan trekt dat een scheur in je ziel. Dan is het onverantwoord om geen hulp te vragen, ook al volgt er dan een diagnose die je als ouder liever niet hoort. En de medicijnen die mijn kind krijgt, maken het verschil tussen meerdere bizarre woedeaanvallen per dag of eens per week opkomende boosheid die mijn zoon met hulp heeft leren hanteren. Het zou onmenselijk zijn hem die medicijnen te onthouden.

### Naar de voetbalclub

Maar het moet nu allemaal anders. We moeten tenslotte normaliseren, demedicaliseren en het op eigen kracht doen. Ik ben naar beneden gekelderd van 'oké burger' naar verdachte burger en slechte ouder. Het maakt me boos en verdrietig, maar ook bang. Het maakt me bang dat in gemeentelijke beleidsstukken staat dat mensen het eerst zelf moeten oplossen, met eigen kracht. Alsof ze dat nog niet hebben geprobeerd! Het maakt me bang dat de voorzitter van de VNG als voorbeeld van een bezuinigingsmaatregel noemt dat kinderen niet meer naar de psychiater worden gestuurd, maar naar de voetbalclub. En het maakt me bang dat, nu wij de hulp voor ons en onze zoon afsluiten, de huisarts en de zorginstelling mij niet kunnen vertellen of ik opnieuw zorg kan krijgen als het in de puberteit mis mocht gaan.

Mijn vraag aan politici, ambtenaren en wethouders is om nu prioriteit te geven aan het scheppen van duidelijkheid en het wegnemen van onzekerheid en angst bij ouders. En pas als je blijft op met het in de mond nemen van de afschuwelijke termen normaliseren, demedicaliseren en ontzorgen.



hier met name om de informele steun, hulp en zorg die kinderen, jongeren en gezinnen krijgen uit hun eigen sociale netwerken. Daarnaast moet de pedagogische kwaliteit van de basisvoorzieningen verbreed worden. Dit betekent dat deze voorzieningen zich niet beperken tot hun minimale taak, maar breder kijken welke rol zij kunnen spelen bij het opgroeien, opvoeden en de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Zo heeft het onderwijs niet alleen een didactische rol, maar speelt het ook een pedagogische rol door bij te dragen aan een positieve omgeving waarin kinderen en jongeren hun talenten kunnen ontplooiën. Het kinder- en jongerenwerk organiseert niet alleen vrijetijdsactiviteiten met kinderen en jongeren, maar levert ook een belangrijke bijdrage aan bijvoorbeeld de leefbaarheid van een wijk. Daarnaast betekent een verbreding van de pedagogische kwaliteit dat de basisvoorzieningen zodanig zijn ingericht dat ook kinderen en jongeren met speciale behoeften zoveel mogelijk kunnen meedoen in de reguliere activiteiten en programma's. Het 'naar voren halen' van kennis en expertise uit de (gespecialiseerde) jeugdhulp is hiervoor een goede manier.

### Een stevige rol voor de overheid

Een sterkere basis vereist een stevige rol voor de overheid. Zo kan de overheid bijdragen aan het versterken van de informele hulp en zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen. En de overheid is een belangrijke speler voor basisvoorzieningen als het onderwijs,

peuterspeelzalen en het welzijnswerk – met name in de financiering en de aansturing. In het algemeen wordt de rol van de overheid in het nieuwe jeugdstelsel echter op een andere manier ingevuld. In dit verband wordt gesproken over de 'kanteling', een begrip dat werd geïntroduceerd na de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De kanteling betekent hier een nieuwe manier van werken, waarbij het niet meer gaat om waar de burger recht op heeft – op basis van een indicatie – maar om wat de burger nodig heeft op basis van zijn mogelijkheden en beperkingen. Voorheen vulde de burger een standaardlijst in op basis van zijn of haar beperking, en rolde daar een standaardaanbod van voorzieningen uit. In de nieuwe manier van werken staat maatwerk centraal, waarvoor **de gemeente in gesprek gaat met de burger** over zijn of haar specifieke situatie. Wat zijn de mogelijkheden van het individu zelf, van zijn sociale netwerk en van het informele circuit, en waar liggen de grenzen? **Welke ondersteuning kan de gemeente daarbij** bieden, vanuit collectieve voorzieningen of met specialistische ondersteuning? En wanneer is een gezinssituatie goed genoeg? Van een voorzieningenloket naar ondersteuning op maat, is een veelgehoord motto.

### De ouders als opdrachtgever

Dit heeft gevolgen voor onze manier van denken, stelt Kitty de Laat, bestuurder van de Brabantse welzijnsorganisatie Vivaan en voorzitter van de beroepsvereniging Verdiwel.

## Ook kinderen en jongeren met speciale behoeften moeten zoveel mogelijk in een normale alledaagse omgeving kunnen opgroeien

Als lid van de Denktank Transformatie Jeugdstelsel dacht zij mee over de toekomst van het jeugdstelsel. 'De grootste omslag is dat kinderen en ouders niet meer een consument zijn van het zorgaanbod. Ouders moeten weer de opdrachtgevers zijn, en moeten in die rol zelf de regie houden over de oplossingen voor hun problemen. Dit is iets wat de meeste ouders juist ook willen. En het betekent een mentaliteitsverandering voor de mensen

er omheen. Ook een zus of de buurvrouw kan nadenken over wat zij eventueel kan doen om ervoor te zorgen dat de neef of de buurjongen, die bepaalde problemen heeft, gewoon thuis kan blijven wonen. We zijn allemaal gewend geraakt aan het "opschalen", waarmee we probleemgevallen doorverwijzen naar professionals. We vergeten daardoor de krachten in het netwerk te benutten. Daar moeten we nu mee stoppen.'

Wanneer een probleem voor een kind te groot of complex is om te worden opgelost in het eigen gezin, sociale netwerk, of met vrijwilligerswerk, moeten professionele zorg en hulpverlening beschikbaar zijn. Maar ook dan moet 'de basis' betrokken blijven bij de hulpverlening, vindt Kitty de Laat. 'In de oude situatie verdween die basis uit beeld wanneer een probleem werd "opgeschaald" naar eerstelijns- of tweedelijns-hulpverlening. Het kind verhuisde als het ware van de nuldelijn naar de eerstelijns, en eventueel naar de tweedelijns. Het eigen netwerk of voorzieningen in de basis werden niet meer benut, of dit nu familieleden zijn of de jongerenwerker met wie een kind een vertrouwensband had opgebouwd. Ook als een kind psychiatrische behandeling nodig heeft, moeten we blijven kijken wat er daarnaast mogelijk is in de eigen en normale context van het kind en het gezin. In de nieuwe situatie staat de basis dus altijd centraal, en komt de hulpverlening daarbij.'



## Zo snel mogelijk normaliseren

In het nieuwe jeugdstelsel is niet alleen het tijdig opschalen belangrijk om verergering van problemen te voorkomen, maar ook het tijdig 'afschalen': ervoor zorgen dat de situatie weer zo snel mogelijk normaliseert, waarbij eventuele hulp en ondersteuning gegeven wordt in de normale omgeving van kinderen, jongeren en gezinnen. 'De hulpverlener is een passant in het leven van mensen' is een uitdrukking die in dit kader veel gebezigd wordt. Daarbij worden kinderen en hun ouders niet meer doorgeschoven van de ene hulpverlener naar de andere, maar organiseren hulpverleners de verschillende vormen van hulp en zorg zoveel mogelijk in en rondom het gezin (*wrap around care*, zie kader).

De (gewenste) veranderingen in de basis – een goed functionerende pedagogische civil society en een verbreding van de pedagogische kwaliteit van de basisvoorzieningen – komen terug in de drie algemene uitgangspunten voor een succesvolle transformatie van het jeugdstelsel, zoals geformuleerd door de Denktank Transformatie Jeugdstelsel. Aan de hand van deze drie uitgangspunten – nieuwe verhoudingen, een ongedeeld stelsel en meer nadruk op effectiviteit en reflectie – beschrijven we in de volgende hoofdstukken welke ontwikkelingen zich afspelen in de basis. Vervolgens komt de rol van de gemeente bij deze ontwikkelingen aan bod.

## Wrap around care

*Wrap around care* is een van oorsprong Amerikaans model, waarin de eigen kracht van het gezin centraal staat. Het uitgangspunt is vraaggestuurde zorg met betrokkenheid van het sociale netwerk die om het gezin heen wordt georganiseerd. Jo Hermanns, emeritus hoogleraar Opvoedkunde aan de Universiteit van Amsterdam, introduceerde *wrap around care* in Nederland. 'Opvoeders kun je niet leren hoe ze moeten opvoeden, maar moeten daar door de omgang met hun kind in groeien. Soms hebben ze daarbij steun nodig maar die moet dan wel de opvoeders in hun aanpak versterken, *empowerment* dus. Ook moet je je realiseren dat allerlei factoren van invloed zijn op wat er in een gezin gebeurt. Denk aan schulden, werkloosheid, ziekte of huisvestingsproblemen. Als je daarmee geen rekening houdt in het plan dat je samen met een gezin maakt, zal de hulp weinig uithalen. Een jeugdzorgwerker zal voor sommige problemen anderen moeten inschakelen, bijvoorbeeld de schuldhulpverlening, de school of een buurvrouw. Het *wrap around care*-model is geen methodiek, maar een manier om naar problemen van mensen te kijken en hoe je daarin verandering kunt brengen. De uitwerking hangt af van de omstandigheden waarin een gezin verkeert en verschilt dus per gezin.'<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Bakker, K. e.a. *Om het kind. Visies op een ander stelsel*, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht 2013



## 2. Nieuwe verhoudingen

Het eerste uitgangspunt voor een effectief jeugdstelsel, volgens de Denktank Transformatie Jeugdstelsel, is nieuwe verhoudingen tussen de vijf betrokken partijen: kinderen en jongeren zelf, ouders, medeopvoeders, de jeugdhulp en de overheid. Nieuwe verhoudingen betekent concreet dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor het opvoeden en gezond en veilig opgroeien van hun kinderen. Medeopvoeders helpen daarbij mee. Als er extra steun of hulp nodig is, komen de jeugdhulp en onderwijs-ondersteuning in beeld, waarbij ouders de regie voeren en eigenaar blijven van het probleem en van de oplossing. De overheid faciliteert, maar stelt ook grenzen, zeker wanneer de veiligheid van het kind en/of de samenleving in het geding is.

### Eigen kracht?

Een belangrijk aspect van de nieuwe verhoudingen is het versterken van de eigen kracht van kinderen, jongeren, ouders en gezinnen. De betekenis van de term 'eigen kracht' is door de vele discussies erover enigszins vertroebeld en tot een containerbegrip verworden. De Denktank Transformatie Jeugdstelsel onderscheidt daarom drie afzonderlijke begrippen die met eigen kracht te maken hebben: zelfregie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Ouders en meerderjarige jeugdigen hebben zelf de

regie over hun leven en het oplossen van hun problemen; ouders en jeugdigen zijn zoveel mogelijk zelf in staat problemen in de opvoeding of bij het opgroeien op te lossen (zelfredzaam), eventueel met behulp van hun sociale netwerk (samenredzaam); en opvoeders, jeugdigen en het sociaal netwerk zijn zelf verantwoordelijk voor het geestelijke en lichamelijke welzijn, de veiligheid en de ontwikkeling van een kind.

Naast onduidelijkheden over de betekenis van 'eigen kracht' lijkt de term soms ook besmet te zijn met negatieve associaties als paternalisme (omdat het eigen-krachtprincipe van bovenaf opgelegd zou zijn) en 'zoek het zelf maar uit'. Ook sommige ouders ervaren dit zo, vertelt Nely Sieffers, initiatiefnemer van UW Ouderplatform, een regionaal **platform voor ouders van kinderen met een ontwikkelingsstoornis bij gedrag en/of leren**. 'Ouders hebben vaak al veel geprobeerd als ze bij de hulpverlening aankloppen. De eigen kracht is op dat moment gewoon op. Ik zie eigen kracht daarom als een groeiproces; hulpverleners moeten ouders de ruimte geven om die eigen kracht weer op te bouwen. Door nieuwe kennis en ervaring op te doen, en bijvoorbeeld creatiever te worden in het zoeken van oplossingen voor je gezin. Dit kunnen ouders niet allemaal zelf.'



## Geen wondermiddel

Volgens Sieffers betekent de nadruk op eigen kracht voor sommige ouders, met kinderen met ernstige beperkingen, een klap in het gezicht. ‘Tegen een ouder die alles al geprobeerd heeft om zijn kind te stabiliseren, en dan uiteindelijk een beroep doet op een specialist, moet je niet beginnen over demedicaliseren. We hebben nu eenmaal te maken met een groep kinderen die wel wat hebben, vaak door aangeboren letsel. Als ouder word je niet altijd serieus genomen en word je vaak geadviseerd om eerst maar eens wat anders te proberen. Maar het is bij deze groep kinderen juist belangrijk dat we ze zo snel mogelijk de goede behandeling geven.’

Eigen kracht als excuus om noodzakelijke zorg of hulpverlening af te bouwen, is volgens Kitty de Laat, bestuurder van welzijnsinstelling Vivaan en lid van de denktank, nooit de bedoeling geweest. ‘Eigen kracht betekent niet

dat je alles maar zelf moet doen. Kinderen en gezinnen die hulp nodig hebben, moeten dit altijd krijgen. Maar het gaat hier om het gedrag van de hulpverlener. Ik zie nog vaak dat zij eerst al de hulpverlening in gang zetten, en dan kijken wat het sociale netwerk eventueel nog kan toevoegen. Maar het moet andersom zijn: eerst kijken wat het netwerk kan, en dan kijken wat daarbij nodig is. Waarom zou je de schuldhelpverlening inschakelen als er iemand in je netwerk is die je vertrouwt en die goed is met financiën?’

## Versterken sociale netwerken

De nadruk op eigen kracht en zelfredzaamheid van kinderen, jongeren en gezinnen speelt nadrukkelijk niet alleen wanneer er problemen zijn. Juist om (ernstige) problemen te voorkomen en om kinderen en jongeren een gezonde en veilige opvoedomgeving te geven, is het belangrijk dat het gezin en de sociale omgeving bereid en in staat zijn hun verantwoordelijkheid daarin te nemen. In de afgelopen jaren zijn daarom veel initiatieven ontwikkeld om de sociale netwerken rondom opgroeiende kinderen en jongeren, in hun eigen woonomgeving, te versterken. In het kader van het project *Allemaal opvoeders* van het Nederlands Jeugdinstituut en de Universiteit Utrecht hebben elf gemeenten proeftuinen opgezet, waarin geëxperimenteerd is met verschillende methoden voor de versterking van de pedagogische civil society. Centrale vraag in dit project was op welke manier de Centra voor Jeugd en Gezin hierin een rol kunnen spelen.

Eigen kracht  
betekent niet  
dat je alles maar  
zelf moet doen



## CJG met huiskamer

Een van de deelnemende gemeenten was Groningen, waar het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in de wijk Beijum investeert in het versterken van de sociale netwerken van ouders en gezinnen. In het CJG is een 'huiskamer' ingericht: een ontmoetingsruimte waar ouders met elkaar in gesprek raken over hun kinderen en de opvoeding. De CJG-consulente is op de achtergrond aanwezig, maar heeft slechts een faciliterende rol. 'Dat werkt goed', zegt Evalien Verschuren, drijvende kracht achter de huiskamer. 'We brengen ouders met elkaar in contact die bijvoorbeeld kinderen hebben in dezelfde leeftijd, of kinderen op dezelfde school. Een gescheiden ouder brengen we in contact met een ouder die hetzelfde heeft meegemaakt. Dit zijn niet alleen hoogopgeleide ouders, maar ook kinderen, jongeren en ouders uit multiprobleemgezinnen. We merken nu zelfs dat ouders ook andere ouders aanmoedigen om langs te komen bij het CJG, bijvoorbeeld ouders die ze via school kennen.' Volgens Verschuren is laagdrempeligheid de kracht van de CJG-huiskamer. 'We zitten in de wijk zelf en ouders voelen zich hier welkom. Ze weten dat ze hier rustig een ochtend kunnen mopperen over hun kinderen zonder dat ze direct een AMK-melding krijgen.'

## Vertrouwen van de wijkbewoners

Naast een Centrum voor Jeugd en Gezin kunnen ook sociale professionals een belangrijke rol spelen bij het versterken

van de sociale netwerken van gezinnen, vooral door de wijkgerichte aanpak van bijvoorbeeld het welzijnswerk. Ondanks flinke bezuinigingen in het welzijnswerk, zijn welzijnsorganisaties soms al vele jaren actief in een wijk en kennen ze de bewoners, soms al van meerdere generaties. Door *outreaching* en laagdrempelig te werken, in combinatie met de soms lange aanwezigheid in een wijk, slagen welzijnswerkers erin om een vertrouwensband op te bouwen met de bewoners, ook met de meest kwetsbaren onder hen. In sommige gevallen slagen ze er in een brugfunctie te vervullen naar andere voorzieningen. Maar ook voor welzijnswerkers kan het een omslag betekenen om de sociale netwerken en het informele circuit (vrijwilligerswerk, kerken, enzovoort) van kinderen, jongeren en gezinnen structureel te betrekken bij de activiteiten. Steeds meer welzijnsorganisaties zijn gaan werken met vrijwilligers, vaak buurtbewoners, naast de inzet van professionele welzijnswerkers. Ook bij welzijnsorganisatie Raster Groep in Deventer hebben ze deze omslag gemaakt, vertelt teammanager Marischka Thijssen. 'Vroeger deden we niets met de ouders. Die hoorden nu eenmaal bij de kinderen, en hooguit zagen we ze een keer bij het brengen of halen van de kinderen. Maar door onze nieuwe manier van werken, werken dezelfde kinder- en jongerenwerkers nu langdurig in dezelfde buurten en wijken. Zo bouwen we vertrouwen op met de wijkbewoners, en dus ook met de ouders van de kinderen.'



In de wijken waar wij werken gaat het vaak om mensen met weinig vertrouwen in de wereld, dus dit kost veel tijd. Maar we merken nu dat ouders zelf naar ons toe komen. Dat komt vooral omdat we er alles aan doen om de ouders uit te nodigen. Bij het “banjeren” (begeleid buitenspelen) hebben we altijd koffie en thee klaarstaan voor de ouders. Ouders die voorbijlopen, spreken we aan. Ouders die we niet zien, die zoeken we op en vertellen we welke activiteiten we met hun kinderen doen. Pro-actief leggen we dus de contacten.’ De belangrijkste reden voor Raster om de ouders actief te betrekken bij de kinderwerkactiviteiten is de effectiviteit van deze activiteiten. ‘We weten dat als je structureel iets wilt veranderen met en voor een kind, dat je dan het hele systeem om het kind heen nodig hebt. Dus ook het gezin, de buurt waarin het kind opgroeit, en de school. Anders leert een kind bij ons nieuwe vaardigheden, maar kan hij het niet goed in praktijk brengen.’

## Ouders voor ouders

De inzet van ouderdeskundigheid is ook een manier om het sociale netwerk rondom ouders en gezinnen te verstevigen, met name in gezinnen met kinderen of jongeren met een langdurige zorgbehoefte. Dit is een belangrijke reden voor het oprichten van het UW Ouderplatform, dat ervoor moet zorgen dat de kennis en ervaring van ouders ook wordt ingezet bij andere ouders. Oprichter Nely Sieffers: ‘Als je een kind hebt dat extra

zorg nodig heeft, krijg je te maken met allerlei toestanden, zoals verschillende instanties die niet goed met elkaar samenwerken of onvoldoende expertise hebben om problemen goed te signaleren. Als ouder sta je hier nooit bij stil, totdat je het zelf meemaakt. Ouders gebruiken deze kennis nu alleen voor zichzelf en dat is doodzonde. Want ook voor andere ouders is die kennis en ervaring ontzettend belangrijk. We willen dus stimuleren dat ouders elkaar ontmoeten.’

## Eigen kracht in een nieuw jasje

Ook in de hulpverlening wordt al jaren geïnvesteerd in het versterken van de eigen kracht van de cliënt en het verstevigen van zijn of haar sociale netwerk. Verschillende vormen van vraaggericht werken, participatieve hulpverlening en *empowerment* zijn onderdeel geworden van reguliere hulpverlening, maar zijn soms ook weggevallen door bezuinigingen. Er lijkt een herontdekking plaats te vinden, met een eigentijds jasje van ‘eigen kracht’. Zo worden de Eigen Kracht-conferenties, of andere varianten van het netwerkberaad of familiegroepsplan, in toenemende mate als instrument ingezet in de hulpverlening. In de nieuwe Jeugdwet is vastgelegd dat ouders en gezinnen de mogelijkheid krijgen om samen met familie, vrienden en anderen in het sociale netwerk een familiegroepsplan op te stellen. In dat plan geven ouders zelf aan hoe ze de opvoed- en opgroeisituatie voor hun kind(eren) willen verbeteren. Ze beschrijven wat zij zelf kunnen doen, wat ze met behulp

van hun sociale omgeving kunnen doen, en welke professionele hulp en ondersteuning ze daarbij nodig hebben. De Jeugdwet schrijft voor dat gemeenten het opstellen van een familiegroepsplan moeten bevorderen. De wet laat gemeenten vrij om te bepalen hoe zij dit doen, maar in de praktijk zullen gemeenten het familiegroepsplan bevorderen door het op te nemen in het gemeentelijke beleidsplan, de gemeentelijke verordening en/of de begroting. De passage in de Jeugdwet betekent echter geen garantie dat dit altijd in de praktijk terugkomt.

### Steungezinnen

FlexusJeugdplein, een instelling voor jeugd- en opvoedhulp in Rotterdam-Rijnmond en Dordrecht, is in 2013 gestart met de pilot *Steungezin*. Gezinnen in een ambulante hulpverleningstraject, vaak met een langdurige en/of complexe zorggeschiedenis, worden gekoppeld aan een 'steungezin': ouders uit hun eigen omgeving die ondersteuning bieden bij de opvoeding van de kinderen. Het accent ligt op het bevorderen van een positieve en stimulerende opgroeiomgeving. De steunouder kan in dezelfde straat wonen, aangesloten zijn bij dezelfde kerk, een moeder van school zijn of iemand uit de familie. De inzet van deze 'steunouders' versterkt het informele netwerk rondom de gezinnen, die vaak bestaan uit alleenstaande moeders. Bezuinigingen in de jeugd- en opvoedhulp nopen soms tot meer inzet van informele hulp, maar dit is niet de belangrijkste reden voor het werken met

Ook de inzet van ouderdeskundigheid is een manier om het sociale netwerk rondom ouders en gezinnen te verstevigen



steungezinnen, vertelt Petra Elhalky, jeugd- en gezinscoach bij FlexusJeugdplein. ‘Het is belangrijk om natuurlijke contacten te hebben in je wijk. De contacten met de steunouders zijn laagdrempelig, waardoor ouders eerder aangeven waar ze mee zitten. En onze cliënten krijgen op deze manier weer vertrouwen in de samenleving. Ze zien dat er mensen zijn die het goede met ze voor hebben en die ook wat van hen kunnen leren. Veel gezinnen bouwen zo’n netwerk niet gemakkelijk zelf op, zeker als het alleenstaande ouders zijn. Je gaat niet zomaar sporten als je vijf kinderen hebt en geen oppas.’ Het project zit nog in de pilotfase, maar de eerste resultaten zijn positief. ‘De moeders beseffen dat ze eigenlijk niemand kennen en hun eigen netwerk niet kunnen vertrouwen. Nu komt er iemand speciaal naar hen toe om gewoon even te praten. Dit doorbreekt hun isolement. En de kinderen worden er heel blij van. Die zien iemand die echt tijd voor ze heeft.’

### Andere rol en houding voor de professional

De nadruk op het versterken van de eigen kracht en sociale netwerken van kinderen, jongeren en gezinnen, en het uitgaan van zelfregie, zelf- of samenredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid, vraagt een andere visie van de beleidsambtenaar en een andere houding van de professional, zowel in de basisvoorzieningen als in de zorg en hulpverlening. ‘Onze jongerenwerkers moeten breder kijken dan alleen naar het kind’, vertelt

De neiging is er om problemen direct te willen oplossen, de meeste professionals zijn op die manier opgeleid

Kitty de Laat (Vivaan). ‘Wij trainen onze mensen die in sociale wijkteams werken actief in het versterken van sociale netwerken. En we leren ze af om problemen over te nemen. Ook de jongerenwerkers hadden die neiging: “Geef die jongen maar hier, dan zie ik hem in het jongerencentrum en dan ga ik wel voor ‘m zorgen.” Dat doen we dus niet meer.’ Evalien Verschuren, van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Beijum, herkent dit. “De neiging is er om problemen van mensen direct te willen oplossen, ook omdat de meeste professionals

op die manier zijn opgeleid. We moeten wel een vinger aan de pols houden, en we zijn er wel voor de bewoners hier, maar we nemen de problemen niet van ze over.’ De belangrijkste taak van de CJG-professional is om in gesprek te blijven met de ouders. ‘We houden ze steeds een spiegel voor en praten met ze over wat we zien gebeuren. Soms duurt het wel vijf of zes jaar voordat ouders daadwerkelijk hun gedrag veranderen. Onze kracht is dat we zo lang verbonden zijn met deze gezinnen.’

### Zelfregie versus overbelasting

De nadruk op zelfregie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid biedt kansen, maar brengt ook het risico van overbelasting met zich mee. Burgers, gezinnen, de sociale netwerken en professionals moeten de juiste balans vinden tussen de draagkracht van een gezin en de draaglast die ze ervaren. Dit betekent dat steun op maat geboden moet worden, waarbij de cliënt aangeeft wat hij zelf kan doen en wat hij in aanvulling daarop nodig heeft. Professionals (en vrijwilligers) moeten dus terughoudend zijn in hun hulp, maar zich er tegelijkertijd van bewust zijn dat in sommige situaties altijd ondersteuning nodig blijft. ‘Eigen kracht kan ook betekenen dat een hulpverlener ziet dat ouders zo moe zijn dat ze een time-out nodig hebben’, stelt Kitty de Laat. ‘Bij eigen kracht gaat het vooral om het gedrag van de hulpverlener. Gaat die direct overnemen, of gaat die kijken welke steunpilaren er nog zijn voor het gezin?’ Het risico van overbelasting speelt ook in de

sociale netwerken, zoals bij de steungezinnen van FlexusJeugdplein. ‘Sommige steunouders ondersteunen mensen met een psychiatrische achtergrond’, vertelt Petra Elhalky. ‘Dat is ingewikkeld, en we voeren daarover dus veel gesprekken met de steunouders. Hoe ver kan je gaan in de ondersteuning zonder de problemen van mensen over te nemen?’ Een paar keer per jaar organiseert FlexusJeugdplein groepsgesprekken voor steunouders, waar ze onderling ervaringen uitwisselen. ‘Omdat het informele hulp is, komen de steunouders zelf met hun vragen. Wij bieden vervolgens de begeleiding die ze nodig hebben.’

### Professionele verantwoordelijkheid

Deze nauwe samenwerking tussen de informele steunouders en de professionele hulpverlening is ook belangrijk als problemen in een gezin te groot worden. ‘Als de steunouders ernstige problemen signaleren, dan geven ze dat door aan ons. Wij blijven immers de professionals, dus wij zorgen er dan voor dat de kinderen en ouders zwaardere hulp krijgen indien zij die nodig hebben.’ Hier moeten hulpverleners een precair evenwicht vinden tussen enerzijds loslaten en vertrouwen op de eigen kracht van ouders en gezinnen, en anderzijds ingrijpen wanneer dit nodig is en daar eventueel de noodzakelijke expertise bij halen. Professionals houden altijd hun verantwoordelijkheid, zeker als het om de veiligheid van kinderen gaat. ‘Maar we moeten hier wel realistisch in zijn’, vindt Petra Elhalky van FlexusJeugdplein.



‘We voeren gesprekken met steunouders, hanteren veiligheidslijsten en vragen een Verklaring Omtrent het Gedrag aan. Maar dan nog kunnen we de veiligheid nooit volledig garanderen. Uiteindelijk laten we de keuze aan de ouders zelf: vinden jullie dat jullie bij elkaar passen, en willen jullie met elkaar verder?’ Als hulpverlener is dit wel even wennen. ‘Onze ambitie is om de inzet van steungezinnen structureel in te bedden in de hulpverlening. Maar hiervoor is een mentaliteitsverandering bij onze werkers nodig. We moeten allemaal inzien dat informele zorg niet gevaarlijk hoeft te zijn.’

Er zal altijd spanning zijn tussen minimale zorg en maximale ontlasting, tussen regeldruk en loslaten, en tussen maximale veiligheid en ‘goed genoeg’. Maar volgens Kitty de Laat, lid van de Denktank Transformatie Jeugdstelsel, moeten we in de samenleving hier anders over gaan nadenken. ‘We moeten weer een normale samenleving worden waarin risico’s nu eenmaal bestaan en ook worden geaccepteerd. We willen alles volledig afdekken en weigeren in te zien dat de samenleving niet zo maakbaar is. Maar waarom leren we niet leven met het bestaan van risico’s?’



## 3. Ongedeeld stelsel

De transformatie is erop gericht het verkokerde jeugdstelsel te ‘ontschotten’. De discussie over deze ontschotting richt zich vaak op de barrières die opgeworpen worden door de verschillende financieringsstromen en wettelijke kaders. Maar in de samenwerking tussen en binnen organisaties bestaan ook schotten, die te maken hebben met het kunnen en durven nemen van de verantwoordelijkheid, en vertrouwen hebben in elkaars expertise.<sup>10</sup> Ontschotting betekent ook meer samenwerken met de sociale netwerken en informele circuits rondom gezinnen.

### Verbreding

Voor het versterken van de pedagogische basis is het belangrijk dat de pedagogische kwaliteit van de basisvoorzieningen – onderwijs, kinderopvang, kinder- en jongerenwerk, verenigingen – verbreed wordt. Dat betekent dat ze zich niet moeten beperken tot hun kerntaken. Professionals binnen het onderwijs, de kinderopvang en het welzijnswerk moeten beter in staat zijn om alle kinderen en jongeren binnen de voorzieningen tot hun recht te laten komen en de kans geven zich optimaal te ontwikkelen. Dit betekent een extra inspanning voor kinderen met speciale

behoeften, waarvoor de basisvoorzieningen goed uitgerust moeten zijn. Ook moeten professionals in de basisvoorzieningen goed in staat zijn om opvoed- en opgroeioproblemen te helpen voorkomen, tijdig te signaleren of door te geven, zodat passende hulp kan worden geboden. De Denktank Transformatie Jeugdstelsel pleit er daarom voor om expertise uit andere voorzieningen ‘naar voren te halen’ en om de samenwerking tussen verschillende opvoedexperts te stimuleren. Ook de Onderwijsraad pleit voor meer inhoudelijke samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulpverlening, gericht op een ononderbroken schoolloopbaan.<sup>11</sup>

### Consultatiefunctie

Een ontschotting van het jeugdstelsel kan meer ruimte bieden voor de zogeheten ‘consultatiefunctie’. Dit houdt in dat werkers in de basisvoorzieningen advies kunnen inwinnen van specialisten en hen indien nodig kunnen inschakelen. Hierdoor wordt specialistische kennis aan hen overgedragen, of wordt er snel gebruik van gemaakt. Deze consultatie is een vorm van preventie of vroegtijdig ingrijpen, wat duurdere zorg kan uitsparen. Deze functie wordt vaak bepleit maar is lang

<sup>10</sup> Denktank Transformatie Jeugdstelsel (2014), *Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel*.

<sup>11</sup> Onderwijsraad (2014), *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*.



## Opvoedexpertise in het onderwijs

Ook in het onderwijs wordt steeds meer gebruikgemaakt van de expertise uit andere jeugdvoorzieningen. Zo vinden in veel gemeenten en regio's experimenten plaats waarbij medewerkers uit de jeugd- en opvoedhulp meedraaien in het onderwijs. De gemeente De Ronde Venen voerde in 2013 en 2014 zo'n pilotproject uit. Een generalistische tweedelijns hulpleraar werd ingezet op een school voor voortgezet onderwijs, om docenten te adviseren over de aanpak van specifieke kinderen in de klas. Met dit project beoogt de gemeente het onderwijs nadrukkelijk te betrekken als een belangrijke context waarin het kind wordt gevormd. Zo moet er een betere verbinding komen tussen enerzijds het onderwijs en de ondersteuning op school en anderzijds de toegang naar zorg voor kinderen die problemen ervaren. Er komt meer pedagogiek in de klas, docenten worden minder handelingsverlegen en kinderen krijgen passende zorg en passend onderwijs zo dicht mogelijk bij huis. Het project is een succes gebleken, vertelt Alian de Jong, projectleider transitie jeugdzorg bij de gemeente De Ronde Venen. 'De inschatting van de school is dat we met een snelle en effectieve inzet van hulp op school zes tot acht doorverwijzingen naar zwaardere hulp buiten school en onnodige schooluitval hebben voorkomen. Doordat de expertise van de tweedelijnszorg is ingezet bij de vraagverheldering kon er snel en adequaat gehandeld worden. Problemen werden in overleg met de school direct aangepakt en opgelost. Zo konden we voorkomen dat situaties gingen escaleren. De zorg dicht bij school zorgt ervoor dat de school kan blijven doen waar zij goed in is: onderwijs verzorgen aan alle leerlingen. Ook de leerlingen die daar extra hulp bij nodig hebben.'

nog niet overal uitgewerkt, laat staan dat de financiering ervan rond is. In de meeste beleidsplannen van gemeenten wordt de consultatiefunctie kort aangestipt; de gemeente Utrecht stelt bijvoorbeeld in haar beleidsplan de ambitie dat 'docenten, jongerenwerkers, sociaal makelaars en vrijwilligers rechtstreeks (zonder tussenkomst van een centraal loket of instantie) de medewerkers van de buurtteams kunnen inschakelen voor consultatie, advies of tijdelijke ondersteuning'.<sup>12</sup> In het Centrum voor Jeugd en Gezin in het Groningse Beijum is de consultatiefunctie ingericht door de fysieke aanwezigheid van een medewerker van bureau jeugdzorg en twee psychologen. Dit is belangrijk, vindt CJG-consulente Evalien Verschuren. 'Soms hebben wij het gevoel dat er iets niet klopt in een gezin. We kunnen dan gemakkelijk even overleggen met de psycholoog. En als we een vermoeden hebben van veiligheidsproblemen voor kinderen, dan roepen we snel de instanties erbij die daarvoor nodig zijn. Dat kan nu een stuk makkelijker, omdat die ook allemaal in de wijk werken.' Ook voor de ouders is de aanwezigheid van gespecialiseerde professionals een meerwaarde. 'Voorheen was er ook contact met de jeugd-ggz, maar dat was vooral op indicatie. Nu kunnen ouders gemakkelijk even met een psycholoog praten, en hoeven ze de wijk niet uit.'

<sup>12</sup> Gemeente Utrecht (2013), *Transformatie Zorg voor Jeugd. Uitvoeringsplan 1e fase: van kaders naar inrichten, naar uitvoeren.*



## Kinder- en jongerenwerk

Het kinderwerk van welzijnsorganisatie Raster Groep heeft in de afgelopen jaren werk gemaakt van een betere samenwerking met de andere jeugdvoorzieningen die ook werken in de wijken waar zij hun kinderwerk uitvoeren. Daar plukken ze nu de vruchten van, legt Marischka Thijssen uit, teammanager van het kinderwerk. 'De kracht van de organisatie van ons kinderwerk is dat we niet in projecten denken. We hebben een brede visie op de positionering van het kinderwerk in deze tijd van transitie en transformatie. We zijn teruggegaan naar de basis: wat is kinderwerk en hoe zorgen we ervoor dat we aangesloten blijven bij de grote ontwikkelingen?' De samenwerking met andere partijen in het jeugdstelsel begon met een pilotproject met Lindenhout, een organisatie voor jeugd- en

opvoedhulp. Deze samenwerking was niet vanzelfsprekend. 'Hiervóór kenden we elkaar niet goed. Het kinderwerk was tot een aantal jaar geleden vooral een "activiteitenboer". We deden leuke dingen met de kinderen. Ik wist dat Lindenhout bestond, maar daarbij hield het op. Hulpverleningsorganisaties waren ook op zichzelf gericht en waren niet bezig met wat er "aan de voorkant" gebeurde. Maar toen we met elkaar gingen samenwerken, kwamen wij erachter dat we bijna alle kinderen kenden die daar in een hulpverleningstraject zaten. Die kinderen woonden namelijk in onze wijken en buurten.'

## Jeugdzorg en welzijnswerk leren van elkaar

Uit de samenwerking tussen het kinderwerk van Raster en de hulpverlening van Lindenhout

## Privacy

Wanneer professionals vanuit verschillende voorzieningen meer met elkaar samenwerken, komt de kwestie van privacybescherming aan de orde. Sommige ouders maken zich hier zorgen over. Met wie deelt de jongerenwerker of pedagogisch medewerker de gegevens van mijn kind? En als de CJG-consulent de casus van ons gezin wil bespreken met een psycholoog, moet ik als ouder daar niet eerst toestemming voor geven? Gemeenten en professionals vinden het vaak lastig om met privacy om te gaan. Het staat haaks op efficiëntie, vinden gemeenten. Het staat je zorgplicht in de weg, roepen sociaal werkers. En andere professionals delen alleen nog maar informatie, als hun klant daarmee instemt. Volgens Tom van Yperen van het Nederlands Jeugdinstituut moet je daarin de balans zien te vinden. 'Als er sprake is van een behandelrelatie of je hebt bepaalde kennis nodig om besluiten te kunnen nemen in het belang van een cliënt, dan is het delen van kennis met specifieke professionals geoorloofd. Uitgangspunt is dat dit in overleg met de cliënt gebeurt. Bij andere casuïstiekbesprekingen moet een professional de privacy van zijn cliënt hoe dan ook waarborgen. De vraag is ook wat het nut ervan is om iemand bij naam en toenaam te noemen. Soms is het net zo gemakkelijk om te zorgen dat een casus niet herleidbaar is.'



blijkt dat beide disciplines elkaar goed aanvullen. ‘Welzijnswerkers en hulpverleners werken vanuit een heel ander uitgangspunt. Hulpverleners kijken vooral naar het probleem van het kind, welzijnswerkers naar wat een kind wel kan. Dat heeft ook met de opleiding te maken, en met de setting waarin ze werken. In de hulpverlening werken ze met maximaal tien kinderen met drie begeleiders; wij werken met dertig van diezelfde kinderen op straat, met één kinderwerker. Die verschillende manieren van werken brengen we nu bij elkaar, en dat levert waardevolle uitwisseling op. Als wij bijvoorbeeld in de groep een kind zien met wie het niet goed gaat, dan vragen we een hulpverlener om even mee te kijken. Niet met als doel om dat kind zo snel mogelijk in de hulpverlening te krijgen, maar vooral: wat kan ik als kinderwerker anders doen om ervoor te zorgen dat dit kind in mijn groep kan blijven?’

Andersom leert de hulpverlening ook veel van het kinderwerk. ‘Jeugdzorgorganisaties geven aan dat wanneer de behandeling van een kind geslaagd is, dat kind er niet altijd in slaagt in zijn of haar eigen omgeving toe te passen wat hij of zij in de hulpverlening heeft geleerd. Op straat en op school werken natuurlijk andere mechanismen. Dan kunnen wij ondersteunen.’ Het welzijnswerk vervult zo vaak een brugfunctie tussen de hulpverlening en de buurt of wijk, zowel in het tijdig signaleren als in de nazorg. ‘Wij zitten in de aders van een buurt. We weten wat er in de wijk speelt, welke kinderen en gezinnen kwetsbaar zijn

en wat zij nodig hebben. We weten dat deze gezinnen en de hulpverlening niet zomaar bij elkaar komen. Dus we doen aan twee kanten kneedwerk: enerzijds winnen we vertrouwen bij de doelgroep en halen we daar een flinke portie argwaan jegens de hulpverlening weg. Anderzijds leren we hulpverleners om het standaardaanbod enigszins los te laten, en om hun expertise specifiek toe te spitsen op de vraag van het betreffende gezin.’ De kinderwerkers van Raster blijven vervolgens gedurende het hele hulpverleningstraject betrokken. ‘Tijdens de behandeling maken wij de verbinding met de buurt. We kijken hoe het sociale netwerk van het gezin eruit ziet, wie de vriendjes zijn om mee te spelen, of er iemand in de buurt is op wie het gezin kan terugvallen, of ze een goede vrijetijdsbesteding hebben, enzovoort. Als het hulpverleningstraject is afgerond, zorgen we ervoor dat het kind een relatie heeft opgebouwd met een kinderwerker in zijn eigen wijk. Zo blijft het kind zichtbaar in het reguliere kinderwerk en kunnen we nog wat nazorg bieden.’

Deze samenwerking is er volgens Marischka Thijssen primair op gericht om zoveel mogelijk te voorkomen dat kinderen in een zwaarder hulpverleningstraject terechtkomen. In de praktijk ziet zij nu dat kinderwerkers, met goede tips en advies vanuit de hulpverlening, er langer in slagen om kinderen in de reguliere activiteiten te houden. Tegelijkertijd is de duur van de behandeltrajecten, door de samenwerking met het lokale kinderwerk,

verkort. Het rendement van de behandelingen is vergroot, doordat de behandeling meer ingebed is in de wijk waar het kind woont. Maar Thijssen realiseert zich terdege dat er grenzen zitten aan de mogelijkheden van het kinderwerk. 'Er blijft altijd een groep die zwaardere hulp nodig heeft. Wij moeten dus goed weten waar en wanneer onze rol als kinderwerker (tijdelijk) ophoudt. Voor ons is het belangrijk dat wij nooit individuele hulpverlening geven. Dat is niet onze expertise. Beide partijen blijven bij hun *core business* en versterken elkaars effect. Tegelijkertijd willen we dat de expertises zo dicht mogelijk tegen elkaar aan komen te liggen. Dit valt of staat met een goede organisatie van de hele keten. We moeten snel en gemakkelijk een casus met onze collega's kunnen bespreken. Als we ergens over twijfelen, moet een hulpverlener de vrijheid hebben om mee te kijken. Dus niet alleen als er een indicatie is, maar preventief bij ons aan de voorkant.'

### Afspraken over verantwoordelijkheid

Raster heeft in de afgelopen jaren ook intensieve samenwerking opgebouwd met de jeugd-ggz, het onderwijs en het schoolmaatschappelijk werk. Uitgangspunt in deze samenwerking is dat iedere professional werkt vanuit zijn eigen expertise. 'Onze kracht ligt in de groepsdynamiek. We zijn groepswerkers van origine. Met al deze samenwerkingspartners kijken we dus hoe we een verbinding kunnen leggen tussen wat zij doen met een individu en hoe dit in een groep

werkt en hoe het sociale netwerk in een buurt eruitziet.' Deze samenwerking verloopt niet zonder slag of stoot. 'In de praktijk hebben we inmiddels geleerd dat het ontzettend belangrijk is om goed af te spreken wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat merken we vooral toen we met scholen begonnen samen te werken. Als een leerkracht aangaf dat het in zijn klas niet helemaal goed liep, werden wij ingevlogen om het groepsklimaat in die klas positief te beïnvloeden. Dat is namelijk waar we goed in zijn, en dat werkt op een school net zoals in een wijk. Maar toen we eenmaal binnen waren in die klas, kregen we alle problemen voorgeschoteld, met de vraag om het maar even op te lossen. En dat lukte natuurlijk niet. Sindsdien beginnen we hiermee in elk gesprek: het blijft jullie verantwoordelijkheid, jullie zijn probleemeigenaar. Wij zijn geen leerkracht of behandelaar, maar we voegen iets toe aan jullie traject of aan het schoolklimaat, zodat jullie werk meer kans van slagen heeft.'

### Kinderopvang

Een andere wijze van samenwerking tussen voorzieningen in de basis en voorzieningen of professionals elders in de keten is het landelijke programma *Alert4You*. Dit programma faciliteert op lokaal niveau de samenwerking tussen kinderopvangcentra en voorzieningen als jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg of Centra voor Jeugd en Gezin. Professionals in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen krijgen ondersteuning



van collega's uit deze voorzieningen, waarmee ze hun eigen deskundigheid vergroten. De kracht van deze samenwerking ligt in de *coaching on-the-job*, legt Marielle Balledux uit, projectleider van *Alert4You* bij het Nederlands Jeugdinstituut. 'Jeugdzorg-medewerkers helpen de pedagogisch medewerkers in de kinderopvang om de juiste vraag te formuleren. Vaak hebben pedagogisch medewerkers een onderbuikgevoel. Ergens voelen ze dat iets niet klopt, maar wat? Daar zijn ze dan vaak onzeker over. Dan kijkt de coach met hen mee. Zoals een pedagogisch medewerker laatst tegen mij zei: "De coach helpt om te voelen dat ik niet gek ben." Op deze manier ondersteunt de coach niet alleen bij het tijdig signaleren, maar vervult zij ook een belangrijke rol in het begeleiden van het kind en de ouders samen met de pedagogisch medewerker.'

### Het belang van gelijkwaardigheid

Een belangrijke voorwaarde voor het succes van deze samenwerking is gelijkwaardigheid. Balledux: 'Sommige werkers uit de jeugdzorg hebben de neiging om te doen alsof zij de expert zijn. Dat kan verkeerd vallen bij de andere partij. Ook het management in de kinderopvang speelt hierbij een belangrijke rol. Want als die tegen de medewerkers zegt: "Er komt straks iemand vertellen hoe jullie het moeten doen", dan is de kans groot dat het niet goed gaat werken.' Het belang van een gelijkwaardige samenwerking komt ook duidelijk naar voren in het programma *Sterk*

## De coach helpt te voelen dat ik niet gek ben

*in de Klas*, van jeugdzorgorganisatie Triade. Hierbij draaien pedagogisch medewerkers van Triade mee op basisscholen in Flevoland en ondersteunen ze bij de begeleiding van kinderen met sociaal-emotionele problemen, waarvoor overigens geen indicatie vereist is. Het doel is tweeledig: problemen van kinderen worden eerder gesignaleerd, en leerkrachten in het basisonderwijs leren van de expertise van de jeugdzorgmedewerkers. Ook hier is de onderlinge werkrelatie essentieel, vertelt Christel van Twillert, orthopedagoog en gedragsdeskundige bij Triade. 'Wij gaan niet naar een school met de pretentie om de leerkrachten te vertellen hoe ze met de kinderen moeten omgaan. Wij erkennen de didactische expertise van de leerkracht, en leggen onze eigen pedagogische expertise daarnaast. Sommige leerkrachten zijn hier blij mee, anderen zijn wat terughoudend. Uiteindelijk zijn wij er niet om leerkrachten te overtuigen. Maar we willen wel zo toegankelijk mogelijk zijn zodat leerkrachten met hun

vragen komen. Wij coachen onze medewerkers heel erg op het opbouwen en onderhouden van een goede werkrelatie.’

Dat pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en leerkrachten in het basisonderwijs leren van de expertise van hulpverleners, betekent niet dat ze ook zelf op de stoel van de hulpverlener gaan zitten. ‘De pedagogisch medewerkers in de kinderopvang observeren de kinderen, maar ze behandelen niet’, legt Balledux uit. ‘Dit laten ze aan de hulpverleners. Het is daarbij wel handig als die in de buurt zijn. Zo zag ik onlangs in Nijmegen dat de kinderopvang en een fysiotherapeut in één gebouw zitten.’ Dit kan wel tot spanningen leiden, ervaren ze bij Triade. ‘Soms signaleren onze medewerkers een zorgvraag bij een kind, en bespreken ze dit met de leerkracht’, vertelt Van Twillert. ‘Sommige leerkrachten vinden dat zij er primair zijn om een kind iets te leren en willen zich niet bezighouden met een zorgbehoefte van een kind. Wij trainen onze medewerkers om hierover altijd het gesprek aan te gaan, zonder daarbij de verantwoordelijkheid van de school over te nemen.’

## Jeugdhulp en onderwijs trekken samen op

De samenwerking tussen jeugdhulp en het onderwijs binnen *Sterk in de Klas* leidt niet alleen tot een grotere deskundigheid van leerkrachten. De meerwaarde van deze samenwerking is volgens Van Twillert

dat deze nu plaatsvindt op school zelf en in nauwe samenwerking met de ouders. ‘Het kind krijgt in zijn eigen reguliere leefgebieden de hulp die het nodig heeft, op school en in het eigen gezin. Als hij bijvoorbeeld een socialevaardigheidstraining heeft gedaan, kan de leerkracht hem direct helpen dit toe te passen op het schoolplein.’ Deze nieuwe manier van werken vraagt om andere competenties bij de jeugdzorgmedewerkers. ‘De medewerkers komen veelal uit de ambulante hulpverlening of de dagbehandeling en werkten daar in een eigen team. Nu hebben ze een solistische functie in een bestaand schoolsysteem. En voorheen werkten ze vooral in de context van het gezin, maar nu hoort ook de school er veel meer bij.’ Balledux, projectleider van *Alert4You*, ziet hier ook de risico’s: ‘*Coaching on-the-job* werkt alleen goed als de coachende jeugdzorgmedewerker ook in zijn eigen instelling op de groep staat. Die kan dan de eigen ervaringen meenemen naar de kinderopvang. Maar door de bezuinigingen verdwijnen veel behandelgroepen in jeugdzorginstellingen. Zo verlies je dus die expertise.’

## Wortels in de praktijk

Zowel *Alert4You* als *Sterk in de Klas* zijn ontstaan in de praktijk en worden van daaruit verder ontwikkeld. ‘In feite is weinig nog echt wetenschappelijk bewezen bij *Alert4You*’, vertelt Marielle Balledux. ‘Wel horen we terug van pedagogisch medewerkers in de kinderopvang dat hun



handelingsverlegenheid is afgenomen. Ze zien sneller dat er iets aan de hand is. Vervolgens hebben ze wel nog steeds die jeugdzorgmedewerker nodig om de kinderen in de groep te begeleiden. Deze samenwerking is volgens mij een van de belangrijkste doelen van de transformatie van het stelsel.’ Ook *Sterk in de Klas*, dat inmiddels een vervolg heeft gekregen in de kinderopvang, is vooral al doende ontwikkeld. De ambitie van Triade is om de methodiek te beschrijven en verder te bestendigen. Het monitoren van de resultaten doen ze al, met name als het gaat om het behalen van de doelen en de klanttevredenheid. Een onderzoek naar de werkzame principes binnen *Sterk in de Klas* is inmiddels gestart, in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam.

## Onderwijs

Betere samenwerking tussen het onderwijs en andere delen van het jeugdstelsel, zoals de jeugdhulp, versterkt de rol van de school in de pedagogische omgeving voor kinderen, jongeren en gezinnen. Een veilige en zorgzame leeromgeving is niet alleen van belang voor de onderwijsprestaties van de leerlingen, maar ook voor hun emotionele ontwikkeling en gedragsontwikkeling. En het biedt ondersteuning bij het versterken van de eigen kracht van kinderen, jongeren en ouders. Zo vervult het onderwijs twee belangrijke functies. Enerzijds draagt het bij aan het creëren van een optimale opgroeiomgeving voor kinderen, waar ze niet alleen hun

cognitieve vaardigheden ontwikkelen, maar ook hun bredere talenten ontplooiën. Daarnaast draagt het bij aan de preventie, de vroegtijdige signalering en het adequaat handelen bij problemen. De maatschappelijke of pedagogische rol voor het onderwijs is wettelijk vastgelegd in de kerndoelen voor het onderwijs en de Wet Passend Onderwijs. De overheid laat scholen echter vrij om deze rol naar eigen inzicht en mogelijkheden in te vullen. In de praktijk verschilt dit daardoor sterk van school tot school.

In de laatste jaren heeft het onderwijs vooral de aandacht gericht op het versterken van rekenen en taal, op kennis en cognitie. Dat is logisch te verklaren vanuit de ambitie van de Nederlandse overheid om een kenniseconomie te worden en te blijven. Maar dit kan ten koste gaan van de maatschappelijke en pedagogische rol van het onderwijs, meent Bas Wijnen, die bij het Nederlands Jeugdinstituut werkt aan de verbinding tussen onderwijs en jeugd. ‘In de resultaten van scholen gaat het vooral om doorstroomcijfers: hoe snel komen leerlingen bij de eindstreep, hoeveel kinderen worden afgeleverd bij het havo en vwo, en wat zijn de gemiddelde eindexamencijfers? Hierop beoordeelt de Onderwijsinspectie de scholen. We zien daarin echter niet terug hoe goed de talenten en kwaliteiten van een kind zijn gezien, en hoe goed leerlingen worden voorbereid op de toekomst.’ De pedagogische rol van het onderwijs kan sterker verankerd worden in de opdracht aan het onderwijs,

volgens Wijnen. ‘Het begint bij aandacht voor burgerschapsvorming. Hoe ga je met elkaar om? Wat kan jij in je wijk bijdragen, wat vind je belangrijk, en hoe kan je je stem laten horen? Daarom vind ik het jammer dat de maatschappelijke stage niet langer verplicht is. Maar er is meer: heb je als leerkracht oog voor het kind als individu of zie je alleen de leerstof? Zie je waar het kind ontwikkelingskansen heeft, anders dan op het cognitieve? Heb je oog voor problemen en signalen? En handel je daar ook naar? Veel leraren komen door hoge werkdruk en grote klassen nauwelijks toe aan hun pedagogische taak. Samenwerking met andere pedagogische professionals kan een uitkomst bieden, zoals in brede scholen gebeurt. Dan sta je er als docent niet alleen voor.’

### Meer inhoudelijke samenwerking

De integratie van het onderwijs in de pedagogische omgeving van kinderen en jongeren vindt plaats op twee niveaus: horizontale integratie, waarbij de school meer samenwerkt met andere voorzieningen in de basis, en verticale integratie, waarbij de school intensiever samenwerkt met bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening. In de praktijk lopen beide vormen door elkaar heen in verschillende samenwerkingsvormen en -experimenten. Zo werken sinds kort professionals uit het onderwijs, de kinderopvang, het peuterwerk en de jeugdzorg samen in verschillende

regionale proeftuinen, in het kader van het project *PACT* (zie kader). Ook de Onderwijsraad adviseert om de inhoudelijke samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulpverlening te bevorderen. Een ‘ononderbroken schoolloopbaan’ moet hiervan het uitgangspunt zijn. Concreet beveelt de Onderwijsraad aan om de toegankelijkheid van de jeugdhulpverlening voor het onderwijs te vergroten, de samenwerking tussen onderwijs en zorg door te trekken naar het mbo, en te investeren in gezamenlijke deskundigheidsbevordering van professionals in het onderwijs en de jeugdhulp.<sup>13</sup>

De horizontale integratie, de samenwerking tussen het onderwijs en jeugdwezijn, de kinderopvang en diverse verenigingen, kreeg in de afgelopen jaren in toenemende mate de vorm van een brede school of van een integraal kindcentrum. Deze termen worden niet eenduidig gebruikt, maar er is een belangrijk verschil. Bij een brede school gaat het vooral om het fysiek samenbrengen van verschillende voorzieningen onder één dak. In een integraal kindcentrum zijn de voorzieningen daadwerkelijk geïntegreerd, niet alleen op één locatie, maar ook onder één leiding en met één pedagogische visie voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Beide samenwerkingsverbanden bieden een breed en gevarieerd aanbod van voorzieningen aan kinderen en jongeren.

<sup>13</sup> Onderwijsraad (2014), *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*



# Als je in internationaal verband kijkt hoe we omgaan met onze 0- tot 6-jarigen, dan leven we in een ontwikkelingsgebied

## Doorgaande ontwikkelingslijn

De beweging naar meer integratie van de basisvoorzieningen voor kinderen – basis-onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen, eventueel aangevuld met welzijnswerk en sport- en cultuurverenigingen – is gebaseerd op een aantal inhoudelijke argumenten om het stelsel te verbeteren. Ten eerste groeit het besef, met name op lokaal niveau, dat het huidige versnipperde stelsel een intensieve samenwerking tussen de basisvoorzieningen bemoeilijkt. Dit heeft onder andere met financieringsstromen te maken, waarbij het onderwijs publiek en centraal gefinancierd wordt, de kinderopvang privaat, en de peuterspeelzalen lokaal en daarbij deels publiek, deels privaat. Het creëren van één samenhangende pedagogische infrastructuur in een buurt, wijk of gemeente wordt zo bemoeilijkt. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de ‘doorgaande ontwikkelingslijn’ voor kinderen. Het gaat hierbij met name om de overgang van voorschoolse educatie (kinderopvang

## Pedagogisch pact tussen professionals uit het onderwijs, de kinderopvang en de zorg

Het project *PACT* investeert in de pedagogische omgeving van jonge kinderen door de kwaliteit van de medewerkers in het onderwijs, de kinderopvang en de jeugdzorg te versterken. In september 2014 zijn regionale proeftuinen gestart, waarin pedagogische professionals samenwerken en expertise delen. Onderwerpen die in de proeftuinen aan de orde komen zijn het bouwen van een goed team, de benodigde kennis en vaardigheden voor professionals, het organiseren van een lerende omgeving en de samenwerking met ouders. In een aantal pilotgemeenten wordt ook het lokale jeugdbeleid betrokken bij de proeftuinen. Verschillende wetenschappers brengen daarnaast hun expertise in, waarmee *PACT* wetenschap, beleid en praktijk beter met elkaar wil verbinden.



en peuterspeelzalen) naar de vroegschoolse educatie (groep 1 en 2 van de basisschool). Bij een doorgaande ontwikkelingslijn is er één doorlopend programma, waarbij de basisschool voortbouwt op datgene waar de voorschoolse instellingen aan gewerkt hebben. Als kinderen naar de basisschool gaan is hun beginniveau daar bekend, zodat de basisschool kan aansluiten bij hun interesses en niveau. Er is dus ook sprake van een goede overdracht van gegevens, inclusief een ‘warme’ overdracht van het kind van pedagogisch medewerker naar leerkracht. Zo’n doorgaande ontwikkelingslijn kan alleen gecreëerd worden wanneer er een intensieve samenwerking is tussen de diverse voorzieningen voor (jonge) kinderen.

## Investeren in de gewone ontwikkeling

Een tweede belangrijke motivatie voor het ontwikkelen van de integrale kindcentra is het besef dat we onvoldoende investeren in de vroegkinderlijke ontwikkeling, ook al weten we dat dit een hoog rendement oplevert. In kwantitatieve zin is de kinderopvang weliswaar spectaculair gegroeid in de afgelopen decennia: van 20.000 plaatsen in 1990 naar 240.000 plaatsen in 2013. Maar deze groei heeft niet in dezelfde mate bijgedragen aan de ontwikkeling van kinderen. In zijn rapport *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* schetst de

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een duidelijk beeld. ‘Aan de ontwikkeling van kinderopvangvoorzieningen lagen twee motieven ten grondslag: de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouders (lees: moeders) en de ontwikkeling van het jonge kind. Het eerste motief heeft de afgelopen twee decennia sterk overheerst en heeft ook tot aantoonbaar succes geleid. De arbeidsparticipatie van moeders met kinderen onder de twaalf ligt inmiddels boven 71 procent en daar draagt kinderopvang substantieel aan bij. (...) Het tweede motief, een betere ontwikkeling van kinderen, is veel minder uit de verf gekomen. Net als bij VVE stond kwantitatieve uitbreiding de afgelopen decennia voorop. Kinderopvang kan echter ook een bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen zijn. Kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status profiteren er zelfs meer van dan andere kinderen. Kwaliteitsbeleid op dit gebied komt voorzichtig van de grond.’<sup>14</sup>

Veel gemeenten investeren daarom in een betere integratie van voorzieningen voor kinderen, om hiermee de investeringen in de ontwikkeling en talenten van kinderen te vergroten. René Peeters, wethouder in Almere, maakt zich al jaren hard voor de integrale kindcentra. ‘Als je in internationaal verband kijkt hoe wij omgaan met onze 0- tot 6-jarigen,

<sup>14</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*.



## Kindcentra 2020

Voorstanders van de integrale kindcentra en voorlopers in de ontwikkeling ervan hebben zich onlangs verenigd in een nieuw initiatief, de Kindcentra 2020. De grote groep wethouders en bestuurders uit de kinderopvang en het basisonderwijs heeft, samen met het Kinderopvangfonds, het doel geformuleerd om in 2020 kindcentra ingericht te hebben: voorzieningen voor de ontwikkeling en educatie voor alle kinderen van 0 tot en met 12 jaar. Elementen van deze kindcentra zijn een ontwikkelrecht voor alle kinderen, één wettelijk en financieel kader, en één beroepsprofiel en cao voor medewerkers in de kindcentra. De wethouders en bestuurders werken op lokaal niveau aan de praktische invulling van deze integrale centra. Daarnaast pleiten de initiatiefnemers bij de rijksoverheid voor nieuwe wet- en regelgeving om de kindcentra in 2020 mogelijk te maken.

dan leven we in een ontwikkelingsgebied. We investeren wel in de arbeidsmarktcomponent en in het bestrijden van achterstanden bij jonge kinderen, maar we investeren niet breed in de ontwikkeling van alle kinderen. Het is essentieel dat we die doorgaande lijn voor kinderen realiseren.' Het is echter geen gemakkelijke opgave. 'Het is een complex proces, omdat we dit moeten regelen binnen de matige regelgeving door het Rijk. Om een voorbeeld te geven: de rijksoverheid betaalt

alleen kinderopvangtoeslag voor werkende ouders. En er is geld voor kinderen met een achterstand, in de 37 grootste gemeenten. Maar als je wilt dat alle kinderen tussen 2 en 4 jaar gebruikmaken van de ontwikkelmogelijkheden in de kinderopvang, dan moet je als gemeente zelf betalen voor de kinderen zonder achterstanden en met een niet-werkende ouder. Maar peuterspeelzalen zijn nu juist in veel gemeenten een bezuinigingspost geworden.'

## Sportverenigingen

Ook sportverenigingen kunnen een belangrijke rol spelen bij het creëren van een positieve en stimulerende opgroeiomgeving voor alle kinderen en jongeren.<sup>15</sup> Sport is een waardevol middel voor kinderen en jongeren om zich fysiek en mentaal te ontwikkelen, en hun identiteit te vormen. Sporten binnen een vereniging betekent voor hen een verrijking van hun sociale netwerk met andere jongeren en volwassenen die hen aanmoedigen en stimuleren bij het ontwikkelen van hun talenten. Kinderen en jongeren leren spelenderwijs onderlinge verschillen respecteren en waarderen. Sportdeelname helpt zelfvertrouwen te bevorderen en leert kinderen om te gaan met nieuwe en spannende situaties. Daarnaast kunnen sportverenigingen de samenwerking aangaan met andere voorzieningen. Buurtsportcoaches organiseren sport- en beweegaanbod in de buurt, en zij verbinden

<sup>15</sup> Ter Haar, M. & M. Valkestijn (2014), 'Werk aan de winkel: de sportvereniging als verbinding tussen sport- en jeugdbeleid', in: *Tijdschrift Jeugdbeleid* 4 (december 2014).

sport- en beweegaanbieders met zorg, welzijn, kinderopvang en onderwijs. Jeugdhulp kan de sportvereniging als vindplaats benutten. Tegelijkertijd kunnen jeugdhulpprofessionals tips en suggesties geven bij de begeleiding van kinderen en jongeren in de sportvereniging.

Investeren in de pedagogische kwaliteit van sportverenigingen, en van de professionals en vrijwilligers daarbinnen, is daarom belangrijk. Zeker om ervoor te zorgen dat ook kinderen en jongeren die extra hulp en zorg nodig hebben, kunnen meedoen in reguliere sportactiviteiten.

## ❖ Samenwerking sportverenigingen en (speciaal) onderwijs

Met sportstimuleringsprogramma *Special Heroes* willen NOC\*NSF, de PO-Raad en Stichting Onbeperkt Sportief leerlingen in het speciaal onderwijs laten ervaren hoe leuk sporten en bewegen kan zijn. Het doel: meer leerlingen van speciaal onderwijs structureel laten sporten bij reguliere sportverenigingen. Dit gebeurt in drie fasen: van binnenschools kennismaken, via naschools verdiepen, naar buitenschools structureel sporten. Deze fasering biedt voor zowel de kinderen als de trainer een veilige omgeving, weet Erna Mannen, programmamanager van *Special Heroes*. 'De trainers weten goed hoe ze hun sport moeten geven, maar vaak niet hoe ze moeten omgaan met deze specifieke doelgroepen.' De sporttrainers krijgen steun van een vakleerkracht lichamelijke opvoeding en de regionale projectleider van *Special Heroes*. In de naschoolse en buitenschoolse fasen komt de ondersteuning in sommige gevallen van een combinatiefunctionaris, die deels in dienst is van de school en deels bij de sportvereniging. 'De combinatiefunctionarissen begeleiden de kinderen en ouders naar de sportvereniging, en brengen de benodigde kennis en deskundigheid naar de vereniging. Voor een sportvereniging is de begeleiding van deze kinderen niet de primaire taak. We willen er dus voor zorgen dat dit goed georganiseerd is, zeker om de sportmogelijkheden voor kinderen met een beperking duurzaam te maken.' *Special Heroes* is met veel gemeenten in gesprek om deze samenwerking tussen sportverenigingen en speciaal onderwijs te stimuleren. Er doen al 350 scholen mee. 'Steeds meer gemeenten beseffen hoe belangrijk het is om juist voor deze kinderen een goede toegang tot sport te faciliteren. Ze spelen een belangrijke rol bij het aanstellen van de combinatiefunctionarissen en kunnen goede randvoorwaarden creëren, bijvoorbeeld door vervoersfaciliteiten of financiële ondersteuning voor ouders.' Met een nulmeting en een éénmeting onderzoekt *Special Heroes* de effectiviteit van het programma. 'We kijken vooral naar sport- en beweeggedrag. Spelen de kinderen veel buiten? Zijn ze al lid van een sportvereniging? Hoeveel uur per week sporten en bewegen ze? Gemiddeld zien we een groei van 12 procent kinderen dat lid is van een sportvereniging. We denken dat het programma hierop een positieve invloed heeft.' Omdat in het kader van passend onderwijs steeds meer leerlingen met een beperking regulier onderwijs zullen volgen, kijkt *Special Heroes* hoe hun methodiek inzetbaar is op reguliere scholen. 'Dat is niet eenvoudig, omdat het daar heel heterogene groepen betreft. Maar we hebben er al onderzoek naar gedaan, we kennen de behoeften, en we kijken nu hoe we dat het beste kunnen aanbieden.'





## 4. Effectief en reflectief

In zijn rapport pleit de Denktank Transformatie Jeugdstelsel voor een kosteneffectief en reflectief stelsel, dat werkt met *state of the art* kennis en de resultaten van zijn beleid en interventies monitort. Dat geldt ook voor het versterken van de opgroei- en opvoed-omgeving van kinderen, jongeren en gezinnen. Hiervoor is echter nog onvoldoende duidelijk wat *evidence based* methoden zijn. Ook kiezen voorzieningen en gemeenten verschillende benaderingen om hun beleid te monitoren en de effectiviteit te meten.

### Evidence based werken

Het belang van *evidence based* werken – werken met behulp van kennis over wat werkt in de praktijk – wordt breed gedeeld, ook als het gaat om het versterken van de basis van het jeugdstelsel. Maar dit is geen gemakkelijke opgave. Het effect van preventie is nu eenmaal moeilijk te meten. ‘De welzijnssector worstelt al jaren met de vraag wat *evidence based* is’, zegt Kitty de Laat, bestuurder van welzijnsorganisatie Vivaan en lid van de Denktank Transformatie Jeugdstelsel. ‘Wij moeten het hebben van bijvoorbeeld een school die aangeeft dat ze het fijn vinden dat wij die ene jongen hebben begeleid, omdat hij anders waarschijnlijk de school verlaten zou hebben.

Het gaat om het voorkomen van problemen, vaak door op dat moment en in die specifieke situatie een aanpak te bedenken. Maar hoe bouw je dat uit tot *evidence based* methodieken? Ons uitgangspunt is dat we eraan bijdragen dat mensen actief participeren in de wijk, gelukkig worden en de maatschappij niet te veel geld kosten. Ook de gemeente kijkt steeds meer op die manier naar het welzijnsbeleid. Als het aantal mensen dat actief meedoet in de gemeenschap toeneemt, en het aantal werklozen afneemt, dan moet er wel iets goed gaan in die gemeente.’

In de afgelopen jaren vindt steeds meer onderzoek plaats naar de effecten van interventies gericht op het bevorderen van een positieve ontwikkeling van jeugdigen. Op basis van verschillende (internationale) theorieën en onderzoeken komt het Nederlands Jeugd-instituut tot tien beschermende factoren die bijdragen aan een positieve ontwikkeling van jeugdigen en tegenwicht bieden aan risico’s waaraan jeugdigen worden blootgesteld.<sup>16</sup> Om een gezond en positief klimaat voor kinderen en jongeren te creëren, is het belangrijk dat in het gezin, op school en in de wijk of buurt aandacht is voor deze factoren (zie kader).

<sup>16</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2013), *Top tien positieve ontwikkeling jeugd. Beschermende factoren in opvoeden en opgroeien*.

## ❖ Top 10 van beschermende factoren voor de positieve ontwikkeling van jeugd

De bedoeling is dat het integrale jeugdbeleid van de gemeente bijdraagt aan de realisering van de missie dat alle jeugdigen gezond en veilig opgroeien. Tot voor kort was de aandacht van beleid en praktijk vooral gericht op het voorkomen en verminderen van risicofactoren in de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Er vindt een geleidelijk verschuiving plaats naar aandacht voor beschermende factoren in het leven van jeugdigen om zo een positieve ontwikkeling te realiseren.

Gebaseerd op theorieën over en onderzoek naar de factoren die kunnen bijdragen aan de positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren, komt het Nederlands Jeugdinstituut tot de volgende top 10 van beschermende factoren. Deze top tien kan gemeenten en voorzieningen helpen om invulling te geven aan de transformatie van het jeugdstelsel. Dit aanbod kan gericht zijn op individueel kindniveau op één of meerdere factoren van de top tien.

1. **Sociale binding.** Kinderen hebben een warme emotionele band met sociale relaties in het gezin, hun vriendengroep, op school en in de wijk of buurt.
2. **Kansen voor betrokkenheid.** Kinderen en jongeren krijgen de kans om een concrete, betekenisvolle en gewaardeerde bijdrage te leveren aan verbanden waarvan zij deel uitmaken (familie, school, gemeenschap).
3. **Prosociale normen.** Kinderen groeien op in een omgeving waarin duidelijke waarden en normen voor positief gedrag worden uitgedragen en nageleefd.
4. **Erkenning en waardering voor positief gedrag.**
5. **Steun van belangrijke volwassenen in de omgeving, direct of indirect** (door ouders te helpen hun ouderlijke taken te vervullen).
6. **Constructieve tijdsbesteding.** Jongeren hebben de kans om in hun vrije tijd deel te nemen aan bijvoorbeeld creatieve activiteiten of jeugdprogramma's (zoals sport, clubs of verenigingen).
7. **Competenties, meer specifiek sociale, emotionele en gedragsmatige competenties.**
8. **Cognitieve vaardigheden.**
9. **Schoolmotivatie (*commitment to learning*).** Het gaat hier om de betrokkenheid bij de leeractiviteiten, binding met de school, een goede prestatiemotivatie en positieve verwachtingen ten aanzien van eigen succes.
10. **Positieve identiteit.**



## Effectieve interventies: weinig over bekend

Uit een overzicht van de werkzame elementen van interventies gericht op de positieve ontwikkeling van jeugdigen, blijkt dat een integrale aanpak een belangrijke voorwaarde is. Beleid gericht op een positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren 'heeft aandacht voor het bevorderen van een positieve ontwikkeling én draagt zorg voor jeugdigen en gezinnen die in risicogroepen vallen. Het is daarbij van belang dat er sprake is van een samenhangend aanbod gericht op alle leeftijden, op de drie domeinen (gezin, kinderopvang/school en wijk), en op zowel beschermende factoren als risicofactoren'.<sup>17</sup>

Een belangrijk aspect van het versterken van de basis van het jeugdstelsel is het versterken van de sociale netwerken van kinderen, jongeren en gezinnen. Desondanks is er weinig bekend over interventies en technieken die effectief het sociale netwerk kunnen versterken. Uit een analyse van het beschikbare onderzoek blijkt dat, wanneer het gaat om algemene preventie, laag-drempelige ontmoetingsplekken voor ouders waar ze ervaringen kunnen uitwisselen, effectief kunnen zijn om het sociale netwerk te versterken. Wanneer het gaat om het versterken van het sociale netwerk van gezinnen met problemen, blijken interventies gericht op het uitwisselen van ervaringen met

andere ouders, eventueel onder begeleiding van een professional, enig positief effect te hebben op de sociale steun die ouders ervaren en op hun opvoedingsvaardigheden.<sup>18</sup>

## Monitoren en meten

Gemeenten en voorzieningen hanteren in de praktijk verschillende methoden om de resultaten van hun beleid, programma's en interventies te monitoren en de effectiviteit te meten. Voor gemeenten is het belangrijk om het jeugdbeleid te baseren op een goed beeld van 'de staat van de jeugd'. Hoeveel kinderen en jongeren nemen deel aan onderwijs, werk en sport? Hoeveel jongeren hebben gedragsproblemen en emotionele problemen? Wat zijn hulpvragen van opvoeders? Daarnaast is er een overzicht nodig van beschikbare voorzieningen en interventies, en inzicht in de kwaliteit daarvan. Bij de inkoop kunnen gemeenten de eis stellen dat partijen gebruikmaken van effectieve interventies. Binnen het kader van het 'OOGO' (het op overeenstemming gericht overleg) met het onderwijs en de voorschoolse voorzieningen kunnen gemeenten afspraken maken over de inzet van deze programma's.

Bij het monitoren van de ontwikkelingen gebruiken gemeenten en voorzieningen vaak een combinatie van monitoringsinstrumenten en nauwe betrokkenheid bij de wijk of buurt. Het kinder- en jongerenwerk van Raster Groep

<sup>17</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2014), *Wat werkt bij het bevorderen van een positieve ontwikkeling van jeugdigen?*

<sup>18</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2012), *Wat werkt bij het versterken van het sociale netwerk van gezinnen?*

in Deventer, dat van dichtbij de ontwikkeling van kinderen, jongeren en gezinnen volgt, werkt sinds kort ook met een registratiesysteem. Teammanager Marischka Thijssen: ‘Het meten is niet goed ontwikkeld in het welzijn. Juist omdat onze acties zoveel directe en indirecte gevolgen hebben, is het lastig om te meten hoe effectief die ene actie is. Toch willen we de kracht van welzijn meer vastleggen. Inmiddels hebben we een eigen registratiesysteem, waarmee we alle groepen in kaart brengen. Wie zijn ze, wat zijn de problematieken en welke interventies zetten we in? Uit dit systeem maken we één keer per jaar wijk-, buurt- en groepsanalyses, die we delen met onze opdrachtgevers en samenwerkingspartners.’

Ook de gemeente Deventer meet de effectiviteit van haar beleid met een combinatie van methoden, zegt Martine Kip, programma-onderdeelmanager jeugd. ‘We maken wijkanalyses, en we hebben een jeugdmonitor die cijfers biedt van de basisvoorzieningen tot aan de zware zorg. We bespreken deze cijfers in het overleg met alle betrokken partijen. Maar we kijken ook naar de trends en ontwikkelingen in de stad. We gebruiken hiervoor vooral de partijen aan tafel; wat zien zij gebeuren in hun wijk?’ Ook juist het ontbreken van goede jeugdvoorzieningen kan laten zien wat het belang van deze jeugdvoorzieningen is. Zo zag de gemeente Deventer dat in wijken waar het jongerenwerk nog op de oude manier werkte, zonder samenhang met de andere

## Bij de inkoop kunnen gemeenten de eis stellen dat partijen gebruikmaken van effectieve interventies



voorzieningen voor kinderen en jongeren, overlast en criminaliteit grote problemen bleven. Een soortgelijk signaal kregen ze uit het buitengebied van de gemeente, waar het jongerenwerk was opgeheven. ‘Binnen een half jaar verplaatsten de problemen met overlastgevende jongeren zich van de stad naar dit buitengebied. De opheffing van het jongerenwerk hebben we toen weer teruggedraaid.’

### Niet alles documenteren

Voor sommigen gaat teveel monitoring en effectmeting ten koste van de laagdrempeligheid of toegankelijkheid van voorzieningen. Dat ervaart Evalien Verschuren in het Centrum voor Jeugd en Gezin in Beijum. ‘Als we een keukentafelgesprek voeren bij mensen thuis, leggen we niet een uitgebreide scorelijst op tafel. Daarmee sla je direct het gesprek dood. We monitoren dus zeker, **maar registreren niet alles. Ouders moeten weten dat ze hier hun verhaal kunnen doen zonder dat alles wordt gedocumenteerd in een computersysteem.**’ Anita Schnieders, senior beleidsadviseur transitie jeugdzorg van de gemeente Groningen, herkent dit. ‘Van de CJG’s willen we vooral kwalitatieve informatie weten: wat voor type activiteiten hebben ze gedaan, wat voor mensen komen daarop af? Ook doen we soms peilingen onder ouders, om te vragen hoe zij de ondersteuning vanuit het CJG hebben ervaren. Daarbij tellen we ook hoeveel mensen binnenlopen bij een CJG, maar aan alleen aantallen hebben we

niet zoveel. En meer gegevens willen we niet vragen van de mensen die binnenkomen, want het CJG moet open en laagdrempelig blijven. Uiteindelijk gaat het ons erom om te weten of het werkt. Daar zijn we nog onvoldoende toe in staat geweest, en het zou goed zijn als **bijvoorbeeld kennisinstituten daarin meedenken.**’





## 5. Rol van de gemeente

In de Jeugdwet is vastgelegd dat de gemeente verantwoordelijk is voor 'het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen'. De manier waarop de gemeente deze verantwoordelijkheid dient uit te voeren, is echter niet vastgelegd. In de praktijk vullen gemeenten dit dan ook verschillend in, mede ingegeven door de verschillende realiteiten in gemeenten, buurten en wijken. Daarbij speelt het lokale bestuur verschillende rollen. In de publicatie *Pedagogische civil society voor beginners* (2012) onderscheidt het Verwey-Jonker Instituut er vijf: regievoerder, samenwerkingspartner, gastheer, financier en opdrachtgever.<sup>19</sup> In de praktijk van beleidsplannen en uitvoering komen deze rollen steeds weer terug, in verschillende vormen. Ook wordt duidelijk dat er grenzen zijn aan de invloed en mogelijkheden van gemeenten. Zo beoordeelt het lokale bestuur welke rol op welk moment het meest opportuun is, en zoekt het de balans tussen loslaten en toezicht houden, tussen een samenwerkingspartner zijn en de opdrachtgever, en tussen faciliteren en afdwingen.

### Gemeente als regiehouder en gastheer

In veel gemeenten neemt het lokale bestuur de rol op zich van regiehouder of regisseur. Concreet betekent dit het bij elkaar brengen van alle partijen in de gemeente die een bijdrage leveren aan het opvoedkundige klimaat voor kinderen, jongeren en gezinnen. In veel gemeenten is het besef groot dat ontschotting en het creëren van één ongedeeld stelsel begint met daadwerkelijk structureel overleg aan één tafel, waarvan de gemeente gastheer is. 'We brengen alle partijen die in de stad werkzaam zijn samen in een maandelijks overleg', vertelt Martine Kip, programmaonderdeelmanager jeugd van de gemeente Deventer. 'We bespreken de mogelijke aanvullingen die partijen op elkaar kunnen leveren, en synergieën die hieruit kunnen ontstaan. Gezamenlijk stellen we de agenda op. Ook als we moeten bezuinigen, bespreken we dat met alle partijen aan tafel.'

Naast het bij elkaar brengen van alle partijen, is het formuleren van een duidelijke visie een belangrijke rol van de gemeente. 'De gemeente is van de visie, de verbinding en de middelen', meent René Peeters, wethouder jeugd van de

<sup>19</sup> Verwey-Jonker Instituut (2012), *Pedagogische civil society voor beginners. Hoe professionals en vrijwilligers goed kunnen samenwerken rond jeugd en gezin.*



gemeente Almere. ‘Onze rol wordt wel eens onderschat. Maar als wij een heldere visie hebben op de ontwikkeling van jonge mensen en het voorkomen van problemen, en mensen uitnodigen om hierover mee te denken, dan wordt er in alle gremia van het lokale jeugd-stelsel over gesproken.’ Deze rol stopt niet wanneer de visie is geformuleerd, meent Anita Schnieders, senior beleidsadviseur transitie jeugdzorg van de gemeente Groningen. ‘Het gaat ook om het uiten van de visie en het uitdragen ervan. Laten zien wat je belangrijk vindt, ook door de wethouder en leden van de gemeenteraad. En als daar dan goede initiatieven vanuit de samenleving uit komen, dan moet je als gemeente ervoor zorgen dat die een stap verder komen.’ Bij de totstandkoming van een visie over het jeugdbeleid – of voor het sociale domein als geheel – kiezen gemeenten ook diverse benaderingen. Veel gemeenten organiseren een bepaalde mate van inspraak van burgers bij het formuleren van de visie. Andere gemeenten experimenteren met co-creatie, waarbij gemeente, professionals en burgers gezamenlijk een visie opstellen. De gemeente faciliteert hierbij vaak wel het proces, maar is niet meer bepalend voor de inhoud.

Ook wanneer partijen in het jeugdstelsel zelf het initiatief nemen om hun expertises te bundelen, kan de gemeente een belangrijke rol spelen. Martine Kip van de gemeente Deventer heeft dit ervaren bij de samenwerking tussen jongerenwerk en jeugdhulp. ‘In Deventer werken we nu met straatteams, waarin

## De gemeente is van de visie, de verbinding en de middelen

jongerenwerkers zijn gekoppeld aan collega’s met een hulpverleningsachtergrond. Hiermee bevorderen we de deskundigheid van de jongerenwerkers. Voorheen werden het jongerenwerk en de hulpverlening uitgevoerd door drie verschillende organisaties, die soms met dezelfde jongeren werkten. Zij hebben zelf het initiatief genomen om meer samen te werken. Het heeft er zelfs toe geleid dat vanaf 1 januari 2015 een aantal medewerkers vanuit de jeugdhulp volledig meedraait in het jongerenwerk. De rol van de gemeente is vooral het stimuleren en faciliteren van dit soort initiatieven. We hebben kritisch mee-gekeken met de plannen, en hebben suggesties gedaan voor verbeteringen. Wij hebben als gemeente dus zeker onze invloed kunnen laten doen gelden, al is het alleen maar omdat wij een deel van de activiteiten financieren. Maar we zaten wel als gelijkwaardige partners met elkaar aan tafel.’

### Gemeente als samenwerkings-partner en stimulator

Deze gelijkwaardigheid is een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking met

alle partijen betrokken bij kinderen, jongeren en gezinnen. Dit is niet vanzelfsprekend, omdat de gemeente in veel gevallen ook de rol van financier en opdrachtgever vervult. Toch is het belangrijk dat de gemeente zich niet te prominent opstelt in een overleg, meent Martine Kip. ‘Als je als gemeente wilt dat je in een netwerk met andere organisaties gaat werken, dan moet je vooral meedoen in het overleg en ruimte geven aan de ideeën van anderen. Zeker omdat je als gemeente zelf niet de zorg levert aan kinderen en gezinnen.’

Omdat de gemeente niet zelf de hulp en zorg levert, speelt zij voornamelijk een stimulerende en faciliterende rol. Het gaat om het scheppen van de voorwaarden waaronder de voorzieningen in de basis, en de kinderen, jongeren en gezinnen zelf, kunnen werken aan een **positieve omgeving om op te groeien en op te voeden**. Het samenbrengen van alle partijen is een van die voorwaarden. Maar ook het creëren van ontmoetingsplekken in buurten en wijken, waar ouders, kinderen en jongeren met elkaar in contact komen, met of zonder professionals. Anita Schnieders: ‘In Groningen zijn we al vele jaren gewend om plekken voor ouders te creëren in wijken, waar ze elkaar ontmoeten en steun krijgen in hun opvoeding. Vroeger waren dat de spel- en opvoedwinkels, nu hebben we onder andere de “huiskamers” in onze Centra voor Jeugd en Gezin. Door middel van het accommodatiebeleid kun je deze voorwaarden scheppen. Maar ook door ervoor te zorgen dat daar goede mensen

werken, zoals onze CJG-consulenten, die bewoners met elkaar in contact brengen. Initiatieven die uit de samenleving komen, komen vaak niet vanzelf daadwerkelijk tot stand. Het is ook onze taak om die een stapje verder te helpen. Zo draag je als gemeente bij aan een klimaat waarin we het logisch vinden dat we het met elkaar doen in de samenleving, niet alleen met deskundigen.’

Ook bij het ‘naar voren halen’ van de expertise van de jeugdhulp naar de basisvoorzieningen, spelen gemeenten een belangrijke stimulerende en faciliterende rol. ‘Binnen de CJG’s en de wijkteams zijn we hier volop mee bezig’, zegt Anita Schnieders van de gemeente Groningen. ‘We willen dat al die kennis die nu nog achter de muren van instituten en indicatiestellingen zit, meer wordt toegepast in de wijk en bijdraagt aan het welzijn van kinderen en ouders. We gaan hierover dus het gesprek aan met de voorzieningen, ook bijvoorbeeld in het kader van onze vensterscholen. Maar uiteindelijk hebben we professionals nodig die ook zelf het belang ervan inzien. Gelukkig is dat vaak het geval.’ Gemeenten initiëren en financieren daarnaast ook diverse programma’s in hun gemeente, gericht op de uitwisseling van opvoedexpertise. Zo investeert de gemeente Groningen, in het kader van het *Alert4You*-programma, in de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie (vve), door de inzet van hbo-geschoolde coaches. De gemeente Almere werkt aan het versterken van het pedagogisch klimaat van onder meer basisscholen



via de programma's *Sterk in de Klas* en *Oké-op-school*. In Deventer faciliteert de gemeente *Triple P*-cursussen voor onder meer docenten en kinderwerkers, en financiert het een expertisecentrum waar docenten, maar ook medewerkers van de kinderopvang en ouders terecht kunnen voor verschillende trainingen en activiteiten gericht op onderwijs, opvoeden en opgroeien.

### Gemeente als financier en opdrachtgever

Veel gemeenten zijn op zoek naar een nieuwe invulling van de meer traditionele rollen van financier en opdrachtgever. Als financier kunnen gemeenten sturen op de inzet van de financiële middelen in het jeugddomein. In plaats van opdrachtgever zijn veel gemeenten meer samenwerkingspartner geworden, als een van de spelers in de samenleving. Van *government* naar *governance* is hierbij de term. Gemeenten zoeken naar nieuwe vormen van sturing, op het beleid, de activiteiten en de samenwerking tussen de partners in het jeugdstelsel. Maar ook hierin betrachten sommige gemeenten enige terughoudendheid. 'In bijvoorbeeld het jongerenwerk blijkt het lastig te zijn om harde eisen te stellen aan de resultaten', zegt wethouder Peeters van Almere. 'Wij investeren daarom in de kwaliteit van de jongerenwerkers, die het gesprek aangaan met de jongeren in hun buurt of wijk. Dit gaat allemaal om preventie, waarbij het moeilijk is om het jongerenwerk hierop af te rekenen. Het gaat ook om vertrouwen.' Ook de gemeente Deventer zoekt de balans

tussen vertrouwen en afrekenen op resultaat. Martine Kip: 'Natuurlijk moeten alle partijen voor de subsidieaanvraag hun voorstellen goed op orde hebben. Maar we rekenen hen niet alleen af op harde cijfers, maar vooral op de inhoud: wat heb je bereikt? In de basis moeten de partijen hun zaken op orde hebben, maar daarbuiten krijgen ze van ons de vrijheid om nieuwe manieren van werken en nieuwe samenwerkingsvormen aan te gaan. Als je ruimte wilt bieden voor een transformatie, dan moet je als gemeente ook durven loslaten.' Uiteindelijk moet dit natuurlijk wel leiden tot het gewenste resultaat. 'Soms komen de verwachtingen niet uit, en proberen partijen zelfs misbruik te maken van de ruimte die we hen bieden. Op dat moment zitten we er direct bovenop. Dan moeten ze weer voldoen aan strengere regels, en daadwerkelijk producten gaan leveren op aantallen.'

Hierbij is ook het politieke draagvlak van groot belang. Martine Kip: 'In het begin hadden wij de raad niet voldoende meegenomen in de veranderingen, en wilden raadsleden vooral blijven sturen op harde cijfers. Maar we bespreken nu altijd onze jeugdmonitor met de raad, en één keer per jaar schuiven alle partijen in het jeugdstelsel aan bij de gemeenteraad, om te laten zien wat ze doen en hoe ze hierin samenwerken. Door de raad op deze wijze deelgenoot te maken van de transformatie, hebben raadsleden het vertrouwen gegeven dat ze niet meer alleen op cijfers hoeven te sturen.'



# Epiloog

Om alle kinderen en jongeren optimale kansen te geven om zich te ontwikkelen, hun talenten te ontplooien en hun plek te vinden in de samenleving, is een stimulerende, gezonde en veilige omgeving onmisbaar. De transitie en transformatie zetten daarom in op normalisering en preventie. Een positief jeugdbeleid moet meer kansen creëren voor alle jeugd, en (gespecialiseerde) zorg moet zoveel mogelijk in de leefomgeving van jeugdigen en gezinnen geboden worden. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de basisvoorzieningen, door de brede ontwikkeling van alle kinderen te stimuleren en ervoor te zorgen dat kinderen met speciale behoeften kunnen blijven meedoen.

Het nieuwe jeugdstelsel vraagt om meer betrokkenheid van de sociale netwerken rondom kinderen, jongeren en gezinnen. Dit is niet vanzelfsprekend. Daarom moeten overheid en voorzieningen daarin investeren. Voor professionals betekent de transformatie een andere rol en houding, waarbij ze de mogelijkheden van gezin en netwerk beter leren benutten en voortdurend de balans zoeken tussen ondersteunen en loslaten. Voorzieningen in het jeugdstelsel zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking, waarbij ze hun eigen maatschappelijke opdracht verbreden. Ze maken hierbij meer gebruik van de kennis elders in de jeugdsector, zodat uitval van kinderen, jongeren en gezinnen voorkomen wordt. De gemeente is niet alleen verantwoordelijk voor het versterken van het opvoedkundig klimaat, maar ook een essentiële samenwerkingspartner van de verschillende lokale betrokkenen.

Daarbij zoeken alle partijen naar mogelijkheden om elkaar te versterken. In toenemende mate monitoren ze effecten en reflecteren ze kritisch op hun resultaten. Als het goed is, ontwikkelt zich zo een lerende omgeving die bijdraagt aan de kosteneffectiviteit en verbetering van het stelsel. De transitie is meer dan een stelseldiscussie. De huidige veranderingen hebben grote consequenties voor de inhoud, werkwijze en verantwoordelijkheden van alle partijen in het jeugdstelsel, dus ook de basisvoorzieningen. Sterker geformuleerd: het succes van de transformatie begint met een **sterke basis**.





## Bijlage

### Samenvatting:

#### *Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel.*

Hoe ziet een goed jeugdstelsel eruit? Is het mogelijk om met minder middelen een effectiever jeugdstelsel te realiseren? De Denktank Transformatie Jeugdstelsel, kortweg T-Tank, heeft bouwstenen ontwikkeld voor zo'n vernieuwd jeugdstelsel. Aanleiding is dat gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk zijn voor preventie, jeugdhulp, jeugdbescherming, passend onderwijs, de Participatiewet en de uitgebreide Wmo. Gemeenten krijgen zo de mogelijkheid om meer integraal jeugdbeleid te voeren en de resultaten van het jeugdstelsel te optimaliseren.

### Wat is de T-Tank?

De Denktank Transformatie Jeugdstelsel is een groep van veertien vernieuwingsgezinde bestuurders en experts uit verschillende onderdelen van de jeugdsector. Op initiatief van het Nederlands Jeugdinstituut en onder voorzitterschap van Job Cohen gingen zij medio 2013 aan de slag om praktijkervaringen en kennis te bundelen over thema's als 'eigen kracht', vernieuwing van de eerste lijn, de specialistische zorg en de jeugdbescherming en over kosteneffectief transformeren. Daarnaast maakten ze voorstellen voor een transformatieagenda. Ze spraken daarover met cliënten, gemeenten, het onderwijs en bestuurders uit de langdurige zorg voor jongeren met een beperking.

### De Denktank Transformatie Jeugdstelsel bestaat uit de volgende personen:

- ❖ Job Cohen, o.a. voormalig staatssecretaris, burgemeester van Amsterdam en partijleider van de PvdA: voorzitter Transformatie-denktank
- ❖ Peter Dijkshoorn, kinder- en jeugdpsychiater en bestuurder Accare Groningen
- ❖ Mariënne Verhoef, bestuurder Spirit Jeugdzorg & Opvoedhulp Amsterdam
- ❖ Frank Candel, bestuurder Intermetzo
- ❖ Martin Dirksen, directeur Bureau Jeugdzorg Overijssel
- ❖ Ineke Moerman, bestuursadviseur, ambassadeur publieke gezondheid en zorg, Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond
- ❖ Kitty de Laat, bestuurder welzijnsorganisatie Vivaan Noord-Brabant en voorzitter Verdiwel

- ❖ Erna Hooghiemstra, lector Avans Hogeschool
- ❖ Kees Bakker, bestuurder Nederlands Jeugdinstituut (NJI)
- ❖ Corrie Noom, voormalig wethouder Zaanstad, voorzitter G32

Met ondersteuning van: Tom van Yperen (expert NJi en bijzonder hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen, o.a. lid van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd), Caroline Vink (senior adviseur NJi, transitie en transformatie en internationaal), Lou Repetur (expert Movisie, transitie jeugdzorg), Joanka Prakken (senior communicatieadviseur NJi, o.a. transitie en transformatie).

En verder was er input van vele anderen bij de voorbereiding van discussienotities, in de vorm van presentaties tijdens een van de sessies en in deelsessies van cliënten, gemeenten, onderwijs en vertegenwoordigers uit de zorg voor jeugdigen met een beperking.

## Doel en opgave transformatie

De transformatie moet ertoe leiden dat *meer kinderen zo goed mogelijk kunnen meedoen en gezond en veilig kunnen opgroeien in hun eigen omgeving met steun van ouders en medeopvoeders.*

Het nieuwe stelsel staat daarmee voor de opgave om:

1. Het 'gewone' opvoeden en opgroeien, de ontwikkeling van jeugdigen in gezin, school, kinderopvang, buurt et cetera te bevorderen.
2. Opvoed- en opgroei problemen te voorkomen en terug te dringen en bij (dreigende) uitval uit gezin, school, arbeid of sociale verbanden voor herstel te zorgen (inclusie).
3. Participatie van jeugdigen met speciale behoeften te bevorderen door aangepaste verzorging, begeleiding, onderwijs en/of behandeling te bieden met als doel ze van een zo volwaardig en zo 'normaal' mogelijk bestaan te verzekeren, hun zelfstandigheid te bevorderen en actieve deelname aan het gemeenschapsleven te vergemakkelijken.
4. Jeugdigen te beschermen wanneer hun ontwikkeling ernstig bedreigd wordt en de opvoedingsomgeving onaanvaardbaar is.

Het nieuwe stelsel moet voorzien in een sterke basis en krachtige preventie, moet beschikken over een (qua volume en effectiviteit) sterke vrij toegankelijke eerstelijnsjeugdhulp en moet tijdig passende intensieve hulp en bescherming bieden. De transformatie gaat gepaard met een forse bezuinigingstaakstelling. Hierdoor luidt de opdracht *een transformatie te bewerkstelligen naar een (kosten-)effectiever stelsel: beter met minder.*



Tegen die achtergrond heeft de denktank de volgende kernvragen gesteld:

*‘Hoe kan de (kosten-)effectiviteit van het stelsel van preventie, jeugdhulp en jeugdbescherming voor jeugdigen en ouders worden vergroot (beter met minder)? Welke kaders en perspectieven voor de transformatie zijn voor de betrokken partijen (o.a. gemeenten, aanbieders, cliënten- en kennisorganisaties) richtinggevend en hoe zijn die de komende jaren te bewerkstelligen?’*

## Drie uitgangspunten voor een effectief jeugdstelsel

### Uitgangspunt 1: vijf partijen, één belang

In het vernieuwde jeugdstelsel veranderen de verhoudingen tussen overheid, burgers, ouders en jeugdigen/cliënten, professionals en aanbieders. In het kort: ouders zijn opdrachtgever, kinderen staan centraal en de samenleving faciliteert én begrenst. De T-Tank ziet vijf partijen die alle vijf hetzelfde willen, namelijk dat kinderen en jongeren gezond en veilig opgroeien en kunnen meedoen. De eerste partij zijn de kinderen en jongeren zelf. Hun ouders vormen de tweede partij. Die zijn primair verantwoordelijk voor het opvoeden en gezond en veilig opgroeien van hun kinderen. Medeopvoeders zoals leerkrachten, familie en andere personen uit het sociale netwerk rond het kind zijn de derde partij. Zij helpen bij het opgroeien van jeugdigen. Als jeugdigen, ouders en andere opvoeders hulp of extra steun nodig hebben, komt de vierde partij in beeld: de jeugdhulp. Die hulp is in principe vraaggericht en dienstbaar aan de eerste drie partijen. Ouders zijn - gezien hun primaire verantwoordelijkheid - in beginsel de ‘opdrachtgever’ van die hulp. De overheid - de vijfde partij - biedt faciliteiten, maar stelt grenzen aan zowel het zorggebruik als ook daar waar de veiligheid van kind en/of samenleving in het geding is. Iedere partij heeft in het belang van jeugdigen rechten én plichten. Maar de scheidslijnen tussen de vijf partijen en ieders rechten en plichten liggen niet voor 100% vast. Daarom zijn zij onderwerp van voortdurend maatschappelijk debat. En zo moet dat ook.

### Uitgangspunt 2: één ongedeeld primair proces en stelsel

In het nieuwe jeugdstelsel horen preventie, hulp en bescherming onlosmakelijk bij elkaar. Dit vraagt om een geïntegreerd primair proces waarbij het mogelijk is selectief op te schalen naar specialistische vormen van hulp. En waarbij ook zo snel mogelijk weer kan worden ‘afgeschaald’ om het ‘gewone’ leven te herstellen. Bij chronische problematiek kan dit betekenen dat er altijd ondersteuning nodig blijft. Niet het kind of de ouder moet worden doorverwezen of verplaatst maar de hulp moet naar de eigen omgeving van het kind en de ouders/opvoeders worden gehaald: thuis, op school en in de buurt.



Daarom moeten de schotten tussen de verschillende sectoren verdwijnen. Zowel aan de voorkant, tussen de algemene en preventieve voorzieningen en de vrij toegankelijke hulp, als ook aan de achterkant, tussen jeugd- en opvoedhulp, jeugd-ggz, de zorg voor jeugd met een beperking en speciaal onderwijs. De T-Tank spreekt van een stelsel dat 'ongedeeld en verbonden' functioneert. Circuits die van elkaar gescheiden zijn, worden bij elkaar gebracht met als uitgangspunt dat het kind en zijn systeem steeds centraal staan.

Echter: door schotten weg te halen en meer samen te werken ontstaat nog geen samenhangende hulp of integraal beleid. Het sociaal-maatschappelijk perspectief, de onderwijsblik, het medisch model, de pedagogische benadering, de jeugdbeschermingspet, het zijn diepgewortelde perspectieven die verankerd zijn in de deelsectoren. Die verschillende perspectieven zijn nodig om specifieke antwoorden te kunnen geven op de verscheidenheid aan problemen en doelgroepen waarmee professionals in het stelsel te maken krijgen. Om tijdig de *juiste* hulp te kunnen bieden. Dus moeten professionals, instellingen en gemeenten die verschillende perspectieven (h)erkennen en met burgers één taal spreken.

### Uitgangspunt 3: meer effect, minder kosten

Er is een wereld te winnen als we systematisch kennis gebruiken die werkt in de praktijk. De jeugdsector wordt effectiever indien we *evidence based practice (EBP)* als richtsnoer nemen: doen wat werkt en stoppen met een aanpak die niet werkt of onnodig duur uitpakt. Belangrijk is echter niet alleen te focussen op de baten maar ook op de kosten. De T-Tank pleit ervoor om effectiviteit en efficiency (kosteneffectiviteit) meer centraal te stellen in *EBP*: hoe kan het beter met minder. Evalueer en verbeter systematisch en transformeer naar lerende organisaties en professionals. Onderzoek en praktijkreflectie gaan daarbij hand in hand: leer niet alleen van onderzoek en ervaringen van professionals maar ook van kennis en ervaringen van cliënten en andere betrokkenen. Ook het gemeentelijk beleid moet op die manier gaan werken. Te weinig gemeenten maken gebruik van hun eigen jeugdmonitors om te kijken welke kwesties om beleid vragen, wat zij in dat licht van aanbieders nodig hebben en of dat beleid vruchten afwerpt. Ook hier hoort een kwaliteitscyclus naar steeds beter te leiden. Zo kan het hele stelsel - praktijk en beleid - blijven verbeteren: meer effect met minder kosten.

### Vijf bouwstenen voor een (kosten-)effectief stelsel

De T-Tank draagt een aantal bouwstenen aan voor inhoudelijke vernieuwingen om bij te dragen aan een kosteneffectief stelsel.



## Bouwsteen 1: een sterke basis

*It takes a village to raise a child.* Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Voor gezond en veilig opgroeien is echter de inzet van velen nodig: familie en buurtgenoten, medeopvoeders op school, in de opvang en bij andere voorzieningen. Deze sociale verbanden vormen het fundament van een sterke opvoedomgeving, ook wel de pedagogische *civil society* genoemd. Door deze opvoedomgeving te versterken, kan specialistische zorg voorbehouden blijven aan jeugdigen en gezinnen die dit echt nodig hebben.

In het nieuwe jeugdstelsel zijn cliënten - ouders en jeugdigen - meer partner dan nu het geval is. Hun ervaringsdeskundigheid wordt erkend en ingezet om problemen zo goed mogelijk op te lossen. In het dagelijks leven van jeugdigen en ouders nemen basisvoorzieningen zoals scholen, kinderopvang, (jeugd-)gezondheidszorg, sport- en vrijetijdsvoorzieningen een belangrijke plaats in. Door de pedagogische kwaliteit van deze voorzieningen te verbeteren, kunnen zij de ontwikkeling van kinderen en jongeren stimuleren, opvoedproblemen helpen voorkomen of tijdig signaleren en daarnaar handelen. Om zich van deze verantwoordelijkheid te kwijten kunnen ze professionals elders in de jeugdketen consulteren om vervolgens problemen zoveel mogelijk in het alledaagse op te lossen of er tijdig passende ondersteuning bij te halen.

De transformatie van de zorg voor jeugd kan overigens niet zonder een transformatie in het onderwijs. Geheel in lijn met de invoering van passend onderwijs moet dit leiden tot meer samenwerking en een integrale aanpak, van preventie tot en met gespecialiseerde zorg en speciaal onderwijs. Dit betekent dat docenten meer vaardigheden moeten ontwikkelen om met kinderen om te gaan die anders zijn.

## Bouwsteen 2: effectieve eerstelijns hulp

De eerstelijnsjeugdhulp verandert in het nieuwe stelsel in vrij toegankelijke jeugdhulp. Hier kunnen mensen zonder verwijzing aankloppen voor ondersteuning en advies. Deze vrij toegankelijke jeugdhulp heeft een belangrijke schakelfunctie in het nieuwe stelsel: naar 'voren' en naar 'achteren' én in relatie tot passend onderwijs. De professionals die er werken versterken de basis, lossen zoveel mogelijk vragen zelf op maar halen er ook tijdig gespecialiseerde vormen van hulp bij. In het huidige stelsel is deze hulp onvoldoende beschikbaar. Er is dus een investering nodig in de capaciteit en effectiviteit van de vrij toegankelijke jeugdhulp.

Te gemakkelijk wordt de eerste lijn verengd tot het domein van de generalisten. Daarachter zou het domein zijn van specialisten, waartoe burgers alleen via een besluit van de gemeente toegang (de 'niet vrij toegankelijke hulp') krijgen. Maar sommige specialistische hulp kan veel efficiënter direct ingezet worden voor consultatie, kortdurend advies of behandeling. Dan kunnen bijvoorbeeld ouders met kinderen met autisme simpel aan opvoedadvies komen en pubers met

angstaanvallen in korte tijd weer goed functioneren. Maak kortdurende, effectieve specialistische hulp en consultatie vrij toegankelijk.

### Bouwsteen 3: transformatie van de specialistische hulp

De specialisten in de tweede lijn werken nauw samen met de eerste lijn en zijn voor een deel beschikbaar als consultant voor professionals in de vrij toegankelijke jeugdhulp. De verschillende disciplines binnen de gespecialiseerde jeugdhulp (jeugdzorg, jeugd-ggz, zorg voor jeugdigen met een beperking én speciaal onderwijs) werken samen en zijn zoveel mogelijk geïntegreerd. Specialistische hulp kan in het nieuwe stelsel snel, tijdig en tijdelijk worden ingezet. Zodra kinderen en hun ouders weer op eigen kracht verder kunnen, wordt deze ondersteuning afgebouwd. Maar als - vanwege bijvoorbeeld chronische problematiek - gespecialiseerde zorg, speciaal onderwijs en/of ondersteuning nodig blijft, dan moet die ook zoveel mogelijk aanvullend op en in de eigen omgeving verleend worden. Of wanneer - in het uiterste geval - jeugdigen toch elders zijn opgenomen, dan moeten zij wel zoveel mogelijk aan het 'gewone' leven kunnen deelnemen. Dus ook in de specialistische zorg, in het speciaal onderwijs, bij (her)opvoeding en behandeling is de blik gericht op 'normaliseren', het zo gewoon mogelijk maken van de opvoedingssituatie.

### Bouwsteen 4: vernieuwing van de jeugdbescherming

De jeugdbescherming is in het nieuwe stelsel geen apart circuit meer maar onlosmakelijk verbonden met alle andere onderdelen van de jeugdketen, onder het motto: meer veiligheid en minder dwang. Lokale professionals en jeugdbeschermers werken nauw samen. Ze betrekken elkaar bij de uitvoering van het werk en maken gebruik van elkaars expertise. De jeugdbescherming en de jeugdreclassering zijn in de nieuwe wet achter in het stelsel gezet, in een aparte 'gecertificeerde' voorziening, sterk gespecialiseerd en gejuridiseerd. De T-Tank pleit voor 'vermaatschappelijking' van de jeugdbescherming. Jeugdbescherming is immers in de eerste plaats een zaak van de hele samenleving. Er moeten meer mogelijkheden komen om burgers en hun netwerk bij de jeugdbescherming te betrekken, bijvoorbeeld door middel van netwerkberaden of als burgervoogd. In de tweede plaats is de expertise van professionals die in de jeugdbescherming werken bruikbaar voor het héle stelsel, ook bij de vrijwillige hulp. Als geen ander weten deze professionals met conflicterende belangen en weerstand om te gaan. Zorg ervoor dat ze  ok in andere werksoorten kunnen werken, is het advies van de T-Tank. En andersom: andere professionals dan die van de gecertificeerde instellingen moeten beschermingstaken kunnen uitvoeren, zoals voogdij. Doel is dat ze kennis aan elkaar overdragen en er meer in een vrijwillige sfeer opgelost kan worden. Het buitenland laat zien dat dit kan.



## Bouwsteen 5: een nieuwe professional?

De vernieuwing van het jeugdstelsel vraagt van professionals een andere houding en andere vaardigheden. Uitgaan van de 'eigen kracht' van jeugdigen, ouders en hun netwerk, hulp in de eigen omgeving en het op- en afschalen naar specialistische hulp, het zijn allemaal uitgangspunten die andere eisen stellen aan professionals en de onderlinge samenwerking. Zo heeft bijvoorbeeld de jeugd- en gezinsgeneralist de ruimte nodig om met gezinnen zaken te doen en in complexe situaties zelfstandig besluiten te nemen. Ook wordt van hem verwacht dat hij medeopvoeders rond gezin, op school en in de buurt adviseert. Hiervoor heeft de jeugd- en gezinsgeneralist op zijn beurt ondersteuning nodig van specialisten elders in de keten. De specialist zal vaker dan voorheen worden ingezet als consultant aan de 'voorkant' en meer samenwerken met andere specialisten in multidisciplinaire teams. De T-Tank is voorstander van de inzet van meer *T-shaped* generalisten én *T-shaped* specialisten: professionals die breed geïntereerd zijn maar ook beschikken over gespecialiseerde expertise. Er moet geïnvesteerd worden in professionalisering: in lerende professionals én lerende organisaties. In de praktijk zijn er verschillende manieren waarop professionals zich de nieuwe werkwijzen kunnen eigen maken en verder ontwikkelen. Denk aan werken in koppels, intervisie, consultatie en voortdurende reflectie op het eigen handelen aan de hand van casussen en monitorgegevens. De T-Tank pleit voor een meet-, leer- en verbetercyclus als cruciaal onderdeel van professionaliteit op alle niveaus.

## Drie bouwstenen voor een transformatiestrategie

Tot zover de vraag *welke* thema's belangrijk zijn in de transformatie. Nu de vraag *hoe* dat allemaal tot stand moet komen. De T-Tank draagt daarvoor een aantal bouwstenen aan.

### Bouwsteen 1: transformeer met kennis en beleid

Een belangrijk uitgangspunt voor de transformatie is dat het geheel meer is dan de som der delen. De verschillende onderdelen van de keten moeten in onderlinge samenhang getransformeerd worden. Daarvoor is sturing nodig vanuit gemeenten. Gemeenten hebben een sleutelrol in het (kosten-)effectiever maken van de jeugdsector. Er is een integraal jeugdbeleid nodig voor maatschappelijke opvoed- en opgroei-ondersteuning en participatie, (passend) onderwijs, preventie, jeugdhulp en jeugdbescherming. De denktank adviseert gemeenten om de transformatie programmatisch aan te pakken met behulp van een systematische meet-, leer- en verbetercyclus. Dit begint met kengetallen: hoe staat de jeugd ervoor in deze gemeente en regio? Welke diensten bieden de instellingen en wat is de kwaliteit van hun dienstverlening? Op basis daarvan kunnen ambities en gewenste resultaten worden geformuleerd. Landelijke partijen - de VNG, cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen, brancheorganisaties en kennisinstituten - kunnen hierbij ondersteuning bieden.

## Bouwsteen 2: transformeren als co-creatie

Transformeren is co-creatie met alle stakeholders. Partijen moeten samenwerken om de transformatie tot een succes te maken: burgers, cliënten, bestuurders en professionals, gemeenten en instellingen en hun organisaties (cliënt-, beroeps- en brancheverenigingen), opleidingen, kennis- en onderzoeksinstellingen. In feite moet elke partij zelf ook transformeren. Naarmate de visie op en ambities van de transformatie meer door alle betrokken partijen worden gedragen, voedt dat de samenwerking: samen gaan ze voor een gezonder en veiliger opgroeien van jeugdigen. Zet in op gezamenlijke inspanning en co-creatie, maar ook op cultuurverandering: de *mindset* en houding om gezamenlijk te transformeren. Combineer dat met het organiseren van lerende *communities*, een leeromgeving waar kennis ontwikkeld en gedeeld wordt.

Er is veel te doen. Organiseer daarom een aanpak minimaal op regionaal niveau met lokale verbindingen en waar nodig op bovenregionaal niveau. Werk regionaal en landelijk samen en vooral: verdeel de taken. Als regio X trajecten met passend onderwijs en jeugdhulp uitprobeert, ontwikkelt regio Y langdurige jeugdhulp in de buurt en wisselen ze dat landelijk uit. Zo gaan we van A naar B. En leren we met en van elkaar. Met een routeplanner. Dat proces is niet eenvoudig en niet altijd voorspelbaar. Transformeren is leren, op alle niveaus. De richting is duidelijk, de route vraagt soms om aanpassing en omleiding. De aanpak zal flexibel moeten zijn.

## Bouwsteen 3: investeren in transformeren

Een transformatie met een duurzaam resultaat vraagt ruimte, tijd en apart budget om vernieuwingen vorm te geven, uit te voeren, te evalueren, door te ontwikkelen en te implementeren. De vormgeving van een effectieve praktijk veronderstelt ook investeren in innovatie, onderzoek en praktijkreflectie, professionalisering en verdere ontwikkeling van opleidingen. Door een gezamenlijke, programmatische aanpak, door kennis-praktijknetwerken te organiseren met moderne, interactieve vormen van (digitale) kennisopbouw en -uitwisseling kan dit efficiënt en doelgericht gerealiseerd worden.

## Tot slot

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het integrale jeugdbeleid. De eerste jaren heeft die verantwoordelijkheid een extra dimensie. Onder regie van gemeenten moet niet alleen lokaal beleid van de grond komen, ook de transformatie van het jeugdstelsel moet haar beslag krijgen. Die transformatie kan geen verantwoordelijkheid zijn van individuele gemeenten. In de eerste plaats omdat belangrijke onderdelen van de transformatie om een bovenlokale aanpak vragen, zoals de 'ombouw' van gespecialiseerde hulp. In de tweede plaats zijn andere stakeholders verantwoordelijk: veld (aanbieders en professionals), burgers/cliënten en



opleidingen. In de derde plaats blijft het Rijk stelselverantwoordelijk. In dat verband heeft de Tweede Kamer (onder andere met de moties van Ypma en Bergkamp) de staatssecretaris gevraagd om de beoogde transformatie en de realisatie daarvan te concretiseren. De landelijke overheid zal in samenspraak met gemeenten (bijvoorbeeld de VNG) en andere partijen zoals cliënt-, beroeps-, branche- en kennisorganisaties afspraken moeten maken over sturing en randvoorwaarden van de beoogde transformatie.

De T-Tank heeft zelf het belang ervaren om met alle partijen te spreken, elkaars visie te respecteren en de handen ineen te slaan om de transformatieopdracht concreet en collectief te maken. Dat vraagt wel van de betrokkenen om over hun eigen schaduw heen te springen. De meerwaarde van het traject dat de denktank heeft doorlopen, zit niet alleen in het inhoudelijk resultaat maar zeker ook in het proces naar dat resultaat toe. In korte tijd hebben bestuurlijke voorlopers uit verschillende sectoren binnen het jeugddomein zich op inhoud weten te verbinden, elkaar geïnspireerd en uitgedaagd om aan een gezamenlijke visie te werken. Dat proces van co-creatie gaat nog steeds door. De belangen van de eigen organisatie en het eigen werkveld worden daarbij ondergeschikt gemaakt aan een gedeelde ambitie, te weten een effectiever stelsel waar jeugdigen en hun ouders baat bij hebben. Die boodschap wil de T-Tank graag uitdragen, de verworven inzichten niet alleen delen maar er ook vervolg aan geven, onder andere door gesprekken te organiseren tussen de verschillende partijen: gemeenten, cliënt-, beroeps- en brancheorganisaties, opleidingen, onderzoeks- en kennisorganisaties. En uiteraard zijn er nog andere bouwstenen nodig.

We roepen partijen dan ook op daar samen aan te gaan werken. Het congres *Transformeren doe je samen* (16 juni 2014), een initiatief van de denktank samen met tien brancheorganisaties, zes kennisinstellingen, het stedennetwerk G32, de VNG en zeven cliëntorganisaties was daartoe een eerste aanzet. Daarnaast worden de voorstellen van de denktank onder de aandacht gebracht van landelijke partijen als de VNG en de ministeries van VWS, Veiligheid & Justitie en het door hen gezamenlijk ingestelde Transitiebureau. We hopen dat deze bouwstenen bijdragen aan de verdere concretisering van de transformatie en de weg daarheen. Onder het motto: *transformeren doe je samen, doelgericht, met kennis en beleid en al doende lerend*.

**Het volledige rapport *Beter met minder. Bouwstenen voor een transformatie van het jeugdstelsel*, Denktank Transformatie Jeugdstelsel, Utrecht 2014 is te downloaden op [www.nji.nl/denktank-transformatie-jeugdstelsel](http://www.nji.nl/denktank-transformatie-jeugdstelsel).**