

Managementsamenvatting

De onderzoeksopdracht en uitvoering

Het onderzoek richtte zich op drie aspecten van het lokaal jeugdbeleid en de aansluiting van de lokale zorgstructuur op de regionale jeugdzorg:

1. De invulling van de gemeentelijke functies op het terrein van opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning geschakeld aan de jeugdzorg.
2. Het functioneren van de lokale zorgketen met betrekking tot opgroei- en opvoed- en gezinsondersteuning.
3. Vormgeving van de gemeentelijke regierol.
4. De aansluiting van Bureau Jeugdzorg op de lokale zorgketen.

In het onderzoek zijn de gegevens verzameld door vragenlijsten voor te leggen en interviews af te nemen bij de afzonderlijke gemeenten in Zuidoost-Brabant. De uitkomsten van de lokale onderzoeken zijn door middel van gemeentelijke verslagen aan iedere gemeente gerapporteerd. Op regionaal niveau zijn door de onderzoekers samenvattende conclusies getrokken. Deze zijn aan de beleidsambtenaren voorgelegd in een tweetal evaluatiewerkshops. De eerste had de lokale keten tot onderwerp, de tweede de regierol van de gemeente. In deze workshops was er een algemeen gevoel van herkenning. Het 'deja vu gevoel' dat we in de inleiding al noemden. Om de energie positief te richten is er tevens gekeken naar de wijze waarop we hier mee verder kunnen.

Het beleidskader van het onderzoek

Er zijn in dit verband twee bewegingen relevant. De eerste gaat over de wijze waarop de toegang van de ge'indiceerde jeugdzorg wordt geregeld. Dit gebeurt door de Wet op de Jeugdzorg. De tweede is de beweging om de niet ge'indiceerde hulpverlening te versterken om zo de druk op de ge'indiceerde jeugdzorg te verminderen.

De in ontwikkeling zijnde Wet Maatschappelijke Ondersteuning geeft een expliciete rol aan de gemeente voor de regie op het lokale jeugdbeleid en de voorzieningen daarbinnen. Bureau Jeugdzorg heeft hierbij, op basis van de indicatietaakstelling en de aansluitingstaken, een belangrijke positie.

Van een andere orde is de notitie 'verduidelijking gemeentelijke taken'. vanwege praktische invloed belangrijk om te vermelden. In deze notitie is een model vastgesteld waarin de volgende vijf gemeentelijke functies met betrekking tot opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning zijn

vastgelegd:

- . Signalering.
- . Pedagogische hulp.
- . Signalering.
- . Toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod. .

Coördinatie van de zorg op lokaal niveau.

Kijkend naar al deze beleidskaders zien we een krachtige impuls voor het lokale jeugdbeleid en de afstemming met de jeugdzorg. Het is belangrijk om te onderkennen dat het niet een eenduidige impuls is. Hetgeen natuurlijk ook niet verwonderlijk is wanneer we kijken naar de complexiteit van de materie en het veld, en de diversiteit aan instanties die een verantwoordelijkheid hebben in het gehele jeugdbeleid.

De hoofdconclusies op kernthema's uit het onderzoek

Op lokaal niveau zijn alle ingrediënten (intenties, voorzieningen, samenwerking, aandacht voor en inzien van belang sturing) aanwezig om een effectieve en efficiënte lokale zorgketen ten aanzien van opvoeden en opgroeien te ontwikkelen. In alle onderzochte gemeenten is tevens sprake van duidelijke intenties en veel ontwikkelingen en initiatieven om het jeugdbeleid verder gestalte te geven. Uit het onderzoek komen vijf centrale, maar zeker geen nieuwe, thema's naar voren die een belangrijke stap vooruit kunnen betekenen in de gewenste ontwikkeling van het lokale jeugdzorgbeleid.

1. Ontbreken van zicht en aanbod

Er is een veelheid aan informatie die in praktijk eigenlijk niet bijdraagt aan een helder inzicht in de werkelijke vraag en het aanbod. Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van in de praktijk opgedane ervaring ten behoeve van het evalueren en bijstellen van beleid en zorgaanbod. Daarnaast komen in het onderzoek twee samenhangende aandachtspunten naar voren: het zorgdragen voor een adequaat overzicht van vraag en aanbod en de behoefte om bij de analyse van de vragen heel scherp de werkelijke vraag van de client vast te kunnen stellen.

2. Samenhang en continuïteit in de keten

In de lokale zorgketen blijkt de werkelijke samenhang en continuïteit niet optimaal te zijn. De onderontwikkelde functie 'coördinatie van de zorg' is hier een belangrijke oorzaak. Ondanks de samenwerking op uitvoeringsniveau zijn de organisaties niet goed op de hoogte van het aanbod en de werkwijze van elkaar. Samenwerking is veelal persoonsafhankelijk. De samenwerking met het basisonderwijs en de huisartsen in de lokale zorgketen vraagt veel aandacht.

3. DiftinnNI om pni'INIlli gtHld "In dll grond tlluf/glln

Het aanbod in de lokale jeugdzorgketen is sterk probleemgericht. De preventieve kant in het continuum van jeugdzorg wordt onvoldoende ontwikkeld. Preventieve activiteiten als opvoedkundige gesprekken worden niet gebruikt door de doelgroep die hier eigenlijk het meeste baat bij heeft. Preventief beleid vraagt nadrukkelijk om samenwerking, terwijl er nu nog sprake is van gescheiden circuits.

4. Allnslutng lokll'" zo'11klitln INIftglonall J-gdzo'11 Is sIIICbt

Het Bureau Jeugdzorg als schakel naar de geïndiceerde jeugdzorg is onvoldoende zichtbaar en aanspreekbaar. De afstemming op het lokaal jeugdbeleid en het aanbieden en benutten van de expertise van het Bureau Jeugdzorg kan duidelijk verbeterd worden. Om verschillende redenen is het Bureau Jeugdzorg moeilijk bereikbaar voor jeugdigen, opvoeders en verwijzers. De expertise van de jeugdzorg moet beschikbaar zijn voor de lokale netwerken. Daarnaast dient de jeugdzorg daadwerkelijk te participeren in de activiteiten van de lokale netwerken. Dit zijn essentiële voorwaarden om de aansluiting tussen het lokale aanbod en de jeugdzorg te realiseren. Aandacht blijft nodig voor de 'dubbele' wachtlijst van de jeugdzorg: de zogeheten voor- en achterdeur van Bureau Jeugdzorg.

5. VllrstfNI dng "an dll gllmllllntllqklll'fglll

De gemeenten verkeren eigenlijk nog in de bewustwordingsfase wat betreft de invulling van hun regierol. De gemeenten onderkennen wel hun 'natuurlijke' positie in deze en het belang van de verantwoordelijkheid van de regierol. Het ontbreekt echter aan kennis en kunde. Men heeft behoefte aan praktisch toegepaste modellen om deze rol in te vullen. Het is een langere termijn investering waarvoor niet altijd de continuïteit aanwezig is of waaraan prioriteit gegeven wordt. Afspraken over horizontale (tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen) en verticale verantwoordelijkheden (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) zijn randvoorwaarden om de regierol in het open veld op te nemen.

Van conclusies naar aanbevelingen

De conclusies zijn algemeen, complex en hangen onderling nauw samen. Om op termijn tot de gewenste sterke lokale keten, een werkende aansluiting met de jeugdzorg en een adequate regie te komen, moet er een proces gestart worden door wethouders 'Jeugd' waarbij gemeenten procesmatig, systematisch en in samenwerking met provincie en lokale voorzieningen werken aan de noodzakelijke verbeteringen. De geformuleerde aanbevelingen geven hiervoor een voorzet. De aanbevelingen starten met het perspectief op termijn (2008). Vervolgens worden de eerste stap(pen) voor de uitwerking van de aanbevelingen beschreven.

Aanbevelingen

1. ConHiren vlln _n vertrepunt en voertulg VDDT gem_nsehlppelQke ketenontwikkellng en sllmenwllrkllng

De ontwikkeling van een samenhangende lokale jeugdzorgketen begint met het formuleren van een gemeenschappelijke visie, uitgangspunten en ambities. Op basis hiervan worden periodiek Gaarliks) speerpunten en acties benoemd die op lokaal niveau uitgevoerd, gevolgd en geevalueerd worden.

2. Ontwkklllen vlln _n kwllllteltsmDdelop de vU' gem_ntelQkll "'netles en Sllmllnhllng In de keten

Met het benoemen van de vijf gemeentelijke functies en de ambitie om samenhang te realiseren, zowel lokaal als in aansluiting op de regionale jeugdzorg, is een eerste stap gezet om het lokale aanbod af te stemmen op de behoefte van jeugdigen en ouders. Uit de algemene conclusies van het onderzoek komt naar voren dat de functies binnen iedere gemeente in meer of mindere mate worden ingevuld. Het gaat hierbij echter vooralsnog om een kwantitatief gegeven waarvan men over het algemeen niet kan beoordelen of dit aanbod voldoende is en aansluit bij de vraag van jeugdigen en ouders. De volgende logische stap is het benoemen van de gewenste kwaliteiten van de keten en de daarin uit te voeren functies voor de verschillende doelgroepen.

3. CnHlnm Vlln een pennllnent zleht op YTIlllg en IIIInbDd IIn InvlIsfe"', In kht YTIllgglltfeht werken

Het lokale aanbod van opvoed- en opgroei-ondersteuning geschakeld aan jeugdzorg is gebaseerd op de vragen en behoeften van ouders en jeugdigen. Deze vragen worden rechtstreeks of via intermediairs gesteld. Basis voor (de ontwikkeling van) een optimaal lokaal aanbod is daarom een zo nauwkeurig mogelijk beeldd van deze vragen en behoeften. Op grond van de analyse van deze vragen en behoeften wordt vastgesteld of het lokale aanbod hierop in voldoende mate (kwalitatief en kwantitatief) aansluit. Om dit te kunnen bepalen, is zicht op kwaliteit en kwantiteit van het beschikbare aanbod noodzakelijk.

4. K_Illlltsblh_T In de keten

Het realiseren, beheren en meten van de kwaliteit van de lokale keten en daarin uit te voeren gemeentelijke functies is volgens betrokken partijen een belangrijk aandachtspunt in het lokale beleid. Elementen die daarbij een rol spelen zijn: het formuleren van meetbare kwaliteitseisen voor keten en functies, verheldering van de rol van de verschillende partijen met betrekking tot de kwaliteit en bewaking van en sturing op resultaten.

5. *Visie op regie ontwikkelen en hie711ln h11nden en vO11ten kunnen geven*

Uit het onderzoek komt naar voren dat er in geen van de onderzochte gemeenten sprake is van ketenregie. De regie is op dit moment nog hooguit gericht op sturing van het uitvoerende proces van zorg middels onderlinge afspraken over individuele activiteiten. Een belangrijke beweging die gemeenten daarom nog kunnen/willen doorvoeren is die van proces- naar ketengericht regisseren. Veel gemeenten zien zichzelf nog niet expliciet als de partij binnen de lokale keten die verantwoordelijk is voor de vorming en werking daarvan. Als regisseur zijn gemeenten de eerst aangewezen partij voor het ontwerpen en ontwikkelen van de lokale zorgketen, het creëren van samenhang binnen de keten en tussen de verschillende voorzieningen daarin en het ondersteunen van de uitvoerende partijen bij het (kunnen) vervullen van de aan hen toegekende rol en functie.

6. *A11nslut11ng op de jeugdz0'11*

Waar de lokale mogelijkheden voor zorg onvoldoende, ontoereikend of uitgeput zijn, dient via het Bureau Jeugdzorg snel gebruik gemaakt te kunnen worden van de mogelijkheden van de regionale jeugdzorg. De jeugdzorg dient hiertoe aan te sluiten op de lokale zorgstructuur. Naast over en weer snel en effectief schakelen tussen lokaal zorgaanbod en jeugdzorg draagt Bureau Jeugdzorg op een duidelijke manier bij aan de verbetering van de kwaliteit van de lokale zorgketen. Deze verbetering komt tot stand door het aanbieden van advies, consultatie en deskundigheidbevordering.

7. *Actuele In'orm11tle over lok11111 en reglon11111 zO'11111nbod.*

In de notitie Gemeentelijke taken op het terrein van opvoed- opgroei-, en gezinsondersteuning geschakeld aan de jeugdzorg wordt een sociale kaart voor ouders, jeugdigen en verwijzers rondom het lokale aanbod aangemerkt als kwaliteitseis voor het lokale jeugdbeleid. Iedere gemeente dient te beschikken over een actuele sociale kaart. In de regio Zuidoost-Brabant beschikt geen van de onderzochte gemeenten over een sociale kaart die voldoet aan de gestelde eisen.

Aanbevelingen voor vervolproces

Het realiseren van een samenhangend lokaal aanbod op het terrein van opgroei-, opvoed- en gezinsondersteuning geschakeld aan jeugdzorg met een adequate gemeentelijke regie, vereist een procesmatige aanpak van de aanbevelingen zoals in deze nota geschetst.

Het is raadzaam te starten met de uitwerking van de aanbevelingen op regionaal niveau. Daarnaast is het belangrijk ervoor te zorgen dat de resultaten bruikbaar zijn voor de gemeenten die deze wensen te gebruiken. Uitwerking van aanbevelingen op regionaal niveau met een praktische vertaling van de resultaten naar de individuele gemeente draagt bij aan de onderlinge vergelijkbaarheid en het effectief uitwisselen van ervaringen.

Bij de uitwerking dienen einddoel en eerste stappen helder voor ogen te staan. Vervolgstappen zijn gebaseerd op de uitkomsten van vorige stappen.

Regionale prioriteiten bepalen de volgorde waarin de aanbevelingen uitgewerkt worden. Uitwerking sluit uiteraard aan bij regionale ontwikkelingen waarvan de aansluiting van Bureau Jeugdzorg op de lokale zorgketen een zeer actueel voorbeeld is.