

Beleidsplan Jeugd Zutphen 2021 - 2024

Zutphen

Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen

Postbus 41

7200 AA Zutphen

's Gravenhof 2

www.zutphen.nl

Team jeugd

Auteur(s): Ria Meijerink & Nienke Visschers

Versie: definitief raadsbesluit 13-07-2021

Voorwoord

Verontrustende nieuwsberichten over kinderen en jongeren vliegen ons zo nu en dan om de oren. Zo zou, bijvoorbeeld, volgens het Trimbos Instituut, 1 op de 7 jongeren rondlopen met depressieve klachten en stelt de Rijksuniversiteit Groningen dat 1 op de 3 kinderen kampt met psychische klachten zoals angst, somberheid, prikkelbaarheid of stress. Speelt, volgens de Erasmus Universiteit, het Coronajaar jongeren op latere leeftijd nog zeker parten en, betoogt de Universiteit van Amsterdam, dat 12% van de kinderen 's nachts wakker ligt van angst door het kijken van nieuws dat bedoeld is voor volwassenen.

Stuk voor stuk zijn dit allemaal prima onderzoeken en ook wetenschappelijk goed onderbouwd. En toch bekruipt mij, en volgens mij ons allemaal, bij het lezen van dit nieuws toch altijd weer een ongemakkelijk gevoel. Want is het ook niet zo dat onze kinderen en jongeren het, over het algemeen genomen, gewoon heel erg goed hebben? Niet voor niets geeft, volgens het CBS, 90% van de 12 - 25 jarigen aan gelukkig te zijn en laat een wereldwijd onderzoek van Unicef zien dat Nederlandse kinderen de gelukkigste kinderen ter wereld zijn. Hoe rijmen we het ene met het andere? En waarom zien we dan toch, ook in Zutphen, een grote vraag naar jeugdhulp? Ontvingen in Nederland zo'n 20 jaar geleden nog 1 op de 27 kinderen jeugdhulp, nu is dat 1 op de 9. Ook in Zutphen. Het antwoord stemt mij verdrietig, maar is ook hoopvol want aan te pakken en te veranderen.

'Het lijkt', zo stelt Misha De Winter bij zijn afscheid als hoogleraar pedagogiek, 'bij onze tijd te horen dat we benadrukken wat kinderen allemaal niet kunnen. Er is een groeiende intolerantie ten opzichte van kinderen die zich atypisch gedragen. De pedagogiek is daarin meegesleept, die zich steeds meer richt op individuele problemen en stoornissen'. En ik zou daaraan willen toevoegen dat dat ook geldt voor de jeugdhulp, het onderwijs, de psychologie, huisartsen en ook wel voor ouders. Met elkaar reageren we vaak met een reparatiementaliteit. Kinderen moeten zo gewoon mogelijk zijn en problemen zijn er om opgelost te worden. En waarom ook niet, als dit toch gewoon kan?

Het is echter schijnreparatie. Want we geven deze kinderen stempels en behandelingen waar die niet nodig zijn, ondermijnen zelfvertrouwen en zelf oplossend vermogen, vermijden gesprekken met ouders, omgeving of bijvoorbeeld leerkrachten over opvoeding en handelen en bestempelen veel van wat als afwijkend of uniek ervaren wordt, als niet goed genoeg. Vragen, gedrag en gevoelens van kinderen en jongeren worden geproblematiseerd en een diagnose met hulptraject is het antwoord. 'Zo lopen de jongste jongetjes in groepen 4, 5 of 6, het grootste risico op een diagnose ADHD, omdat deze jochies onrijp gedrag vertonen. Terwijl we tegelijkertijd allemaal weten dat het lastig is voor een jong kind om een half uur lang stil te zitten op een stoel om te rekenen. En in plaats van het kind meer tijd en ruimte te geven, de leerkracht meer kennis en ons samen af te vragen wat er gebeurt in de context waarin het kind zich begeeft, kiezen we ervoor het kind een stempel en een behandeling op indicatie te geven', aldus Bert Wienen, associate lector Jeugd aan de Hogeschool Windesheim. Datzelfde geldt voor de kinderen die geraakt worden door het gedrag van de volwassenen om hen heen. Zo heeft 70% van de kinderen met een jeugdhulp indicatie thuis te maken met ofwel een vechtscheiding ofwel problematische schulden. De stress die dit met zich meebrengt vertaalt zich door in het gedrag van het kind, maar dat betekent niet dat het kind iets mankeert. En toch krijgt die de indicatie, in plaats van dat we intensief aan de slag gaan met de ouders of de ouders met zichzelf.

Deze neiging tot het ziek verklaren van kinderen en jeugd baart mij zorgen en dat tij willen wij in Zutphen keren. Door in te zetten op de-medicaliseren en normaliseren. Het leven is niet gemakkelijk en gelukkig zijn we ook niet allemaal hetzelfde. Wel hebben we allemaal ten diepste de behoefte om gezien, gehoord en af en toe gesteund te worden. U kunt in dit beleidsplan lezen dat we daarom meer in zetten op jongerenwerk, preventie, lichte hulpverlening voor kleinere (opvoed- en opgroeiondersteuning) vragen, samenwerking met huisartsen en meer algemene voorzieningen zoals een buitenschoolse opvang met een plus, inzet van burenhulp, handreikingen en groepsaanbod voor ouders en expertise in de scholen. Op die manier gaat de discussie niet alleen maar over “de problemen” van kinderen en hoe die op te lossen, maar in de eerste plaats over sociale normen en de context waarin kinderen opgroeien en opgevoed worden. Opvoeden en ontwikkelen van kinderen is immers een verantwoordelijkheid van ons allemaal.

Ambitieus, met een grote A, dat geef ik onmiddellijk toe. Dat maakt mij trots, maar het is ook broodnodig. Want naast het feit dat kinderen in jeugdzorg terecht komen die daar eigenlijk helemaal niet horen, zien we ook kinderen met complexe problemen die van het kastje naar de muur worden gestuurd. Waarvoor noodzakelijke zorg maar moeilijk voor handen is en die op wachtlijsten terecht komen, omdat het systeem verstopt is geraakt. Voor hen moeten we meer ruimte, tijd en middelen vrij maken, versterkt inzetten op een goede eerste lijn, goede samenwerking tussen ketenpartners, vereenvoudiging van processen en intensieve hulp met duurzame effecten. Want voor deze kinderen moeten we het niet alleen anders, maar ook gewoon beter doen met elkaar.

Vele mensen hebben samen gewerkt aan dit plan, misschien soms zonder dat ze het zelf door hadden of weten. Het meest bijzonder waren de gesprekken met ouders, kinderen en jongeren die ons hebben aangezet tot het broodnodige ontwerp van een betere jeugdzorg. Onze gesprekken blijven mij bij. Een kleine weergave van hun verhalen hebben we dan ook opgenomen in dit beleidsplan. Als ode aan Eva en aan al die andere kinderen en jongeren die het moeilijk hebben. Het zijn die verhalen zijn die ons iedere dag weer motiveren om te willen leren en het beter te doen. De belangrijkste les uit al die gesprekken is dat je van alles kunt willen, maar dat zorg voor jeugd vooral gaat om liefde, lef, leren, durf, vertrouwen, doorpakken, loslaten en vooral veel luisteren, er echt zijn, durven zien en samenwerken.

Annelies de Jonge,

Wethouder gemeente Zutphen

Inhoud

Voorwoord **3**

Samenvatting **8**

1. Inleiding **12**

2. Proces **13**

2.1 Leeswijzer 13

3. Huidige situatie en kaders **14**

3.1 Jeugd in cijfers 14

3.2 De oorzaken van het toenemend gebruik jeugdhulp 15

3.3 Evaluatie beleidsplan Jeugdhulp 2015-2016 16

3.4 Bestaande kaders 17

3.5 Conclusies 18

4. Toekomst jeugd Zutphen **20**

4.1 Visie en missie 20

4.2 Onze doelen 22

5. Onze ambitie **24**

5.1 Prioriteiten 24

5.2 Integrale aanpak maatschappelijke vraagstukken 27

5.3 Samen verantwoordelijk 29

6. Een financieel solide en duurzame basis **30**

6.1 Versterken van algemene voorzieningen 30

6.2 Budgetplafonds, contractmanagement, strategisch partnerschap 31

6.3 Afbakening van het zorgaanbod 32

6.4 Financiële ambitie 32

7. Prestatie indicatoren **34**

8. Ontwikkelagenda **36**

Bronnen/referenties **39**

Bijlage 1: de stem van ouders en jongeren **41**

Bijlage 2: kaders **45**

2.1 De Jeugdwet 45

2.2 Andere wetten 45

2.3 Strategische visie Sociaal domein Zutphen 45

Bijlage 3: uitvoering versterken pedagogische samenleving **47**

Bijlage 4: uitvoering preventie en vroegsignalering **49**

4.1 Opvoed-opgroeiondersteuning 50

4.2 Jeugdgezondheidszorg 51

4.3 Kinderopvang 52

4.4 (Passend) Onderwijs 53

4.5 Voorkomen schooluitval en jeugdwerkloosheid 57

Bijlage 5: uitvoering versterking eerste lijn **60**

5.1 Team Jeugd 60

5.2. Samenwerking Huisartsen 63

Bijlage 6: uitvoering intensieve jeugdhulp **64**

6.1 Kwalitatief goede en betaalbare zorg 64

6.2 Voor ieder kind een thuis 65

6.3 Veiligheid eerst 66

Bijlage 7: netwerksamenwerking **69**

Samenvatting

De gemeente Zutphen is een mooie en fijne plek om op te groeien. Met ruimte om te spelen en een gevarieerd onderwijsaanbod.

Toch zien we in de cijfers dat Zutphen een relatief hoog percentage kwetsbare kinderen en gezinnen heeft. Vergeleken met het landelijke en regionale beeld groeien veel kinderen op met gescheiden ouders en/of in huishoudens waar sprake is van armoede. De vraag naar jeugdhulp is hoog evenals het percentage jeugdwerkloosheid. Oorzaken zijn: medicalisering van opvoed- en opgroeiproblemen, het brede en ruime karakter van de Jeugdwet, de manier waarop we hulp inzetten en onvoldoende integraliteit bij de aanpak van complexe problematiek.

We hebben in Zutphen sinds 2015 veel aandacht besteed aan het inrichten van de nieuwe wettelijke taken voor jeugdhulp. In dit beleidsplan 2021-2024 kiezen we voor een omslag naar het versterken van de pedagogische samenleving en preventie.

Preventie is meer dan het voorkomen van problemen. Het gaat om het versterken van álle kinderen, jongeren, hun ouders en de samenleving. Dit zodat de kinderen van nu naar vermogen uitgroeien tot gezonde, zelfstandige en verantwoordelijke (jong) volwassenen die hun talenten benutten en op een positieve manier bijdragen aan het sociale klimaat.

Daarbij is onze visie voor de toekomst van de jeugd in Zutphen: Alle kinderen groeien gezond, veilig, kansrijk op. En onze missie: opvoeden en ontwikkelen van ‘onze’ kinderen is primair een verantwoordelijkheid van de ouders/verzorgers en uiteindelijk van ons allemaal. ‘It takes a village to raise a child’.

Dat doen we vanuit het gedachtengoed:

- Opvoeden doen we samen: we versterken, samen met inwoners en organisaties, de sociale basis en netwerken rondom kinderen en gezinnen;
- We doen wat écht nodig is: met een preventief aanbod versterken we de groep ouders, kinderen en jongeren om problemen te voorkomen;
- Normaliseren: we voorkomen onnodig problematiseren en medicaliseren. We zetten lichte ondersteuning in waar mogelijk. Maar intensief en duurzaam als het nodig is.

Onze doelen en ambities zijn:

1. Versterken van de pedagogische samenleving
Doel: komen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, de school en de gemeenschap voor het opgroeien en opvoeden van kinderen. We gaan uit van inclusiviteit: elk kind kan zichzelf zijn ongeacht zijn achtergrond of geaardheid.
Door:

- Projecten als (preventieve) jeugdhulp op school en #opladers;
- Activiteiten door en voor jongeren, speelbeleid;
- Verbinding met sport, kunst en cultuur.

2. Focus op preventie
Doel: versterken van ouders en kinderen om problemen te voorkomen.
Door:

- Een afgestemd preventief aanbod: onder andere groepsaanbod voor opvoed- en opgroeiondersteuning, omgaan met echtscheiding, ketensamenwerking voor de eerste 1000 dagen van een kind;
- Voor- en vroegschoolse educatie om sociale, taal- en onderwijsachterstanden te voorkomen;
- Passend onderwijs voor ieder kind, vanuit goede afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp;
- Een integrale aanpak gericht op het voorkomen van schooluitval en jeugdwerkloosheid (school, werk en zorg).

3. Versterking eerste lijn

Doel: een goed georganiseerde eerste lijn waarbij de gemeentelijke toegang weet wat zijn taken en verantwoordelijkheden zijn. Ondersteuning en zorg wordt alleen ingezet als het echt nodig is.

Door:

- Lichte hulpverlening laagdrempelig beschikbaar te stellen;
- Structurele samenwerking met onderwijs, huisartsen en het preventieve 'veld';
- Te werken met een brede blik gericht op normaliseren, het (gezins)systeem en integrale samenwerking;
- Een stevige regiefunctie van Team Jeugd waar het gaat om complexe problematiek en het toeleiden naar passende zorg en ondersteuning. En voor de samenwerking op het gebied van jeugdbescherming en veiligheid;
- Een lerende organisatie te zijn: we evalueren onze manier van werken en meten cliënttevredenheid. Dat doen we ook samen met ervaringsdeskundigen.

4. Verbetering intensieve jeugdhulpverlening

Doel: We werken samen met zorgaanbieders om kinderen met complexe problematiek tijdige, passende en kwalitatief goede (specialistische) ondersteuning en veiligheid te kunnen bieden.

Door:

- De realisatie van een goed afgestemd aanbod aan algemene voorzieningen en geïndiceerd aanbod, waardoor we flexibel kunnen opschalen of afschalen;
- Optimaliseren van de (regionale) inkoop van jeugdhulpvoorzieningen;
- Het project 'voor ieder kind een thuis' voor de werving van pleeggezinnen en gezinshuizen. Samen met zorgpartijen zoeken we naar meer passende oplossingen voor complexe casussen, ook ter voorkoming van uithuisplaatsing. Daarvoor realiseren we een regionaal expertteam;
- Effectieve samenwerking met partners op het gebied van veiligheid, jeugdbescherming en -reclassering, ondersteuning bij aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Een financieel solide en duurzame basis

We streven naar een houdbaar systeem, waarin jeugdigen dé ondersteuning en hulp krijgen die noodzakelijk is. Dit vraagt om andersoortige oplossingen. Enerzijds door minder en meer vroegtijdige inzet en lichtere vormen van hulp, en indien nodig, sneller toegankelijke maken van zwaardere intensieve hulp. Anderzijds door zorgprofessionals meer ruimte te bieden om te doen wat nodig is, administratieve lasten terug te dringen en gerichter te sturen. Daarvoor is ook een verschuiving van financiële middelen van geïndiceerd maatwerk naar algemene voorzieningen nodig.

We gaan in gesprek met zorgaanbieders om tot betere inzichten te komen over hoe we gezamenlijke doelen kunnen bereiken. We streven naar strategisch partnerschap voor

het bereiken van doelen op specifieke thema's. Monitoring, budgetplafonds, contractmanagement en afbakening van het zorgaanbod zijn instrumenten die we inzetten om beter te kunnen sturen.

Een integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken
Een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor opvoeden en opgroeien vraagt om een integrale aanpak over het jeugddomein heen, zowel intern als extern, in de wijk, lokaal en regionaal.
Thema's die we verder met onze partners willen uitwerken zijn: kinderen in armoede, kinderen met ouders in echtscheiding en de overgang van jongere naar volwassenheid (18-/18+; onderwijs, werk, zorg en wonen).

Samenwerking met partners
Het beleidsplan vormt een kader voor de komende vier jaar en bevat een ontwikkelagenda met prioriteiten voor de gemeente in haar samenwerking met partners.
Onze ambitie is dat andere partijen ook verantwoordelijkheid nemen in de aanpak van de maatschappelijke vraagstukken. Als gemeente zijn we één van de vele partijen die werkt aan de bovengenoemde visie en missie.

De gezamenlijke inspanning op het domein jeugd willen we borgen in een samenwerkingsovereenkomst met onze netwerkpartners.



1. Inleiding

Het doel van de Jeugdwet (2015) is om de zorg voor jeugdigen sneller, beter en tegen minder kosten te realiseren door het dichter bij inwoners te organiseren. Daarmee kregen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor preventie én alle jeugdhulp, van licht tot zwaar. We constateren dat, ondanks deze enorme opgave, continuïteit van zorg en ondersteuning in de afgelopen jaren is gerealiseerd. Inwoners en organisaties weten ons bij vragen over opvoeden en opgroeien te vinden. Tegelijkertijd zien we dat het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp niet afneemt. De relatief hoge vraag naar voorzieningen, de wijze waarop tegemoet wordt gekomen aan de vraag en onvoldoende middelen van het Rijk zorgen voor financiële spanning. De urgentie is groot om hier als gemeente kritisch naar te kijken. Wat vinden wij jeugdhulp en wat zijn normale opvoedings- en onderwijsvraagstukken?

Onze strategische visie sociaal domein Zutphen (2020) heeft als missie: “van zorgen voor inwoners naar zorgen dat inwoners in staat zijn om voor zichzelf te zorgen.” Op eigen kracht of samen met de omgeving. Daarmee komt de focus voor het beleid op jeugd veel meer te liggen op de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor opvoeden, opgroeien en ontwikkelen. En op het versterken van het pedagogisch klimaat en preventie. Dat vraagt om een omslag in denken en doen.

We streven ernaar dat alle kinderen gezond, veilig en kansrijk en vooral blij opgroeien. Dat Zutphen een fijne gemeente is voor kinderen en jongeren. We hebben daarom aan ouders, kinderen en aan onze partners op preventie- en zorggebied de vraag gesteld: ‘Hoe maken we **samen** het verschil voor de Jeugd in Zutphen?’ Dat is de basis voor het voorliggende Beleidsplan Jeugd 2021-2024.



2. Proces

In 2014 heeft de gemeenteraad het beleidsplan Jeugdhulp Lochem-Zutphen 2015-2016 vastgesteld. Dat beleidsplan is een aantal keren verlengd. Inmiddels zijn de nieuwe taken voor jeugdhulp ingericht. De prioriteit is verschoven naar versterking van preventie. Er komt ruimte voor transformatie van jeugdhulp. Daarom is het tijd voor actualisatie van het beleidsplan Jeugd.

De gemeenteraad heeft in juli 2020 de kaders voor de actualisatie van het beleidsplan vastgesteld. Deze uitgangspunten zijn op meerdere momenten met het forum besproken.

Bij het opstellen van dit beleidsplan hebben we rekening moeten houden met de corona-maatregelen. Het proces heeft daarom langer geduurd dan voorzien. De geplande fysieke interactieve bijeenkomsten met partners zijn waar mogelijk vervangen door digitale bijeenkomsten. Individuele gesprekken met ouders, jongeren, kinderen en leerkrachten zijn ons kompas geweest.

Tegelijkertijd hebben we - op basis van de vastgestelde kaders - de uitvoering ter hand genomen. We zijn trots op de inspirerende samenwerking met het onderwijs, de kinderopvang en de andere partners op preventiegebied.

2.1 Leeswijzer

In voorliggend beleidsplan gaan we eerst in op de kaders en maken we een analyse van de huidige situatie van de jeugd in Zutphen. Daaruit volgt onze visie en missie voor de toekomst.

Het toekomstbeeld schetsen we in het hoofdstuk over onze ambitie. Voor elk van de vier inhoudelijke doelen (versterken pedagogische samenleving, preventie en vroegsignalering, verbeteren eerste lijn en intensieve jeugdhulp) noemen we de gewenste resultaten die we uiterlijk 2024 willen bereiken. Ook geven we aan hoe we aan de slag willen gaan met de integrale maatschappelijke vraagstukken en hoe we samen willen werken met onze partners.

Tot slot volgen hoofdstukken over de financiële basis, de indicatoren en een ontwikkelagenda.

Bijlage 1 is een weergave van de interviews met ouders en jongeren. Bijlage 2 bevat het wettelijk en gemeentelijk kader. De bijlagen 3 tot en met 6 bevatten de uitwerking van de vier inhoudelijke doelen. In bijlage 7 is de samenwerking met netwerkpartners uitgewerkt.



3. Huidige situatie en kaders

Om te komen tot een visie op jeugd is eerst een analyse gemaakt van de huidige situatie. Daarbij hebben we gekeken naar de Zutphense jeugd in cijfers, de oorzaken van het toenemend gebruik van jeugdhulp en de evaluatie van het beleidsplan jeugdhulp van de afgelopen jaren. Vervolgens schetsen we de wettelijke en beleidsmatige kaders voor de actualisatie van het beleidsplan en komen we tot een conclusie.

3.1 Jeugd in cijfers

In Zutphen zijn er 8814 kinderen tot 18 jaar en 2803 jongeren van 18 tot 23 jaar (op 01-01-2021). Volgens de cijfers van het CBS scoort Zutphen op bijna alle jeugd indicatoren hoger dan gemiddeld in Nederland:

Jeugd en jeugdhulpverlening:	Zutphen in %	Nederland in %	Jaar
Bevolking 0-19 jaar	21,6	21,7	2020
Eenouderhuishoudens	8,3	7,4	2020
Tienermoeders	0,72	0,39	2018
Kinderen uitkeringsgezin	8,0	6,0	2019
Kinderen/jongeren met jeugdhulp	11,1	9,7	1e halfjaar 2020
Jongeren met jeugdbeschermingsmaatregel	1,5	1,1	1e halfjaar 2020
Jongeren met jeugdreclasseringsmaatregel	0,5	0,3	1e halfjaar 2020
Jongeren met jeugdhulp met verblijf	1,4	1,1	1e halfjaar 2020
Werkloze jongeren	3,0	2,0	2019
Relatief verzuim	31,0	26,0	2019 (DUO)

Bron: www.zutphen.incijfers.nl

In onze eigen cijfers zien we dat het aantal unieke cliënten dat gebruik maakt van één of meerdere jeugdhulpvoorzieningen is gestegen van 1569 in 2016 naar 1678 in 2019 en in 2020 is gedaald naar 1524. De jaarlijkse uitgaven voor geïndiceerde zorg waren tot 2020 redelijk stabiel. In 2020 was sprake van een daling van het aantal cliënten door de corona pandemie, maar van hogere kosten door een tariefsverhoging (indexering in verband met uitkomsten CAO onderhandelingen) en enkele dure zorgtrajecten.

Trend in uitgaven en cliënten Zutphen			
Jaar	*Uitgaven zorg in natura*	*Aantal unieke cliënten*	*PGB*
2016	13.806.567	1.569	1.025.986
2017	16.475.371	1.609	271.805
2018	16.422.814	1.656	501.525
2019	16.174.199	1.678	369.084
2020 (prognose)	17.138.311	1.524	320.416
2021 (begroting)*	16.168.300		453.600
**inclusief budgetplafonds* *Bron: Gemeente Zutphen. Overzicht jeugdzorg t/m december 2020 (peildatum 4-1-2021)*			

3.2 De oorzaken van het toenemend gebruik jeugdhulp

De gemeente Zutphen heeft meegedaan aan een landelijke Benchmarkanalyse Jeugdhulp (Significant, 2019). Daaruit blijkt dat de belangrijkste oorzaak van het relatief hoge gebruik van jeugdhulp in Zutphen de sociaal economische samenstelling van onze bevolking is (van oudsher instroom vanuit zorginstellingen en jeugdgevangenis, relatief veel sociale huurwoningen, veel eenoudergezinnen).

"Als niemand vertrouwen aan je geeft, dan ga je daar als jongere naar handelen. Ik had een bepaalde woede in me door hoe het thuis ging. Niemand kan iets met woede en dus krijg je een negatief stempeltje opgeplakt. Toen ik een jaar of elf was, was er niemand die verder keek dan dat agressieve gedrag van mij."

Lorvdana Büvükbas

Ook een recent onderzoek naar het GGZ Regiobeeld Regio Oost Veluwe/Midden IJssel (Zilveren Kruis, 2020) verklaart het relatief hoge gebruik van jeugdhulp in Zutphen door het feit dat veel jeugdigen opgroeien in een kwetsbare omgeving. Dat is terug te zien aan het relatief grote aantal gescheiden inwoners, eenouderhuishoudens, het aantal gezinnen met (kans op) armoede, multiprobleemgezinnen en mensen met een ernstige psychiatrische aandoening.

Het toenemend gebruik van jeugdhulp wordt overigens in heel Nederland geconstateerd (NJi, 2020). De oorzaken daarvoor zijn hieronder weergegeven. Een recent landelijk onderzoek (AEF, 2020) geeft bovendien aan dat de instroom van jeugdigen niet toeneemt, maar dat vooral de uitstroom niet afneemt.

Oorzaken toenemend gebruik jeugdhulp (bronnen: Nederland Jeugd Instituut en VNG 2020):

1. Ontwikkelingen in het opgroeien en opvoeden van kinderen.
   Psychosociale problematiek lijkt niet toe te nemen, wel het aantal echtscheidingen, prestatiedruk en problematisch sociale mediagebruik. Maar er is ook een hoge ge-

luksnorm, en gewone obstakels worden benaderd als een probleem. Opvoedingsvragen worden veelal gezien als individuele problemen en curatief, met al dan niet geïndiceerde zorg, opgelost.

2. Het nieuwe stelsel.
De Jeugdwet heeft een breed én open karakter. Het is moeilijk te bepalen wie en wat er wel en niet voor in aanmerking komt. De VNG voert daarom een onderzoek uit naar de reikwijdte van de Jeugdwet.
Zorgaanbieders hebben te maken met verschillende gemeenten met elk hun procedures en kwaliteitseisen, en met kortingen op tarieven. Gemeenten staan voor de opgave om het zorggebruik te verminderen door een transformatie van het stelsel. Maar gemeenten hebben weinig invloed op de instroom via belangrijke verwijzers naar de jeugdzorg zoals artsen en rechters. Ook vraagt de transformatie veel investering in de pedagogische kwaliteit van de leefomgeving en in preventie - en in de afbouw van intensieve zorg - terwijl gemeenten en aanbieders door een forse bezuiniging weinig investeringsruimte hebben. Dat schept de paradoxale situatie dat de vernieuwing van het stelsel moeilijk van de grond komt, waardoor een verder groeiend zorggebruik op de loer ligt.

3. De hoge verwachtingen over en tegelijkertijd de beperkte stand van ontwikkeling van de preventie en de jeugdzorg.
Professionals lijken veiligheidshalve vaak te kiezen voor de inzet van zorg, terwijl de resultaten van die zorg beperkt zijn. Dat stuwt het aantal kinderen en jongeren met een zorgtraject omhoog.

4. Onvoldoende integrale samenwerking op de onderliggende oorzaken van jeugdproblematiek.
In veel gevallen ligt de oorzaak van problemen niet bij het kind maar bij de opvoeders en de omgeving. Bijvoorbeeld stress gerelateerd aan armoede, schulden, echtscheiding of huiselijk geweld. Dat vraagt om een brede benadering en integrale aanpak over het jeugddomein heen.

3.3 Evaluatie beleidsplan Jeugdhulp 2015-2016

Het beleidsplan Jeugdhulp Lochem-Zutphen 2015-2016 (verlengd t/m 2018) gaat uit van de kanteling naar minder hulpafhankelijkheid, demedicalisering, het versterken van preventie en het gezin als uitgangspunt. In het nu voorliggende beleidsplan staan deze waarden nog steeds overeind. Ook het principe van ‘it takes a whole village to raise a child’ blijft centraal staan. Uit de evaluatie (juni 2020) van het vorige beleidsplan blijkt het volgende:

- Het doel van de Jeugdwet is om de zorg voor jeugdigen sneller, beter en tegen minder kosten te realiseren door het dichter bij inwoners te organiseren. Uit de evaluatie blijkt dat de gemeente ‘de handen al vol had’ met de inrichting van de organisatie voor de nieuwe taken. We constateren dat we de afgelopen jaren vooral druk zijn geweest met de inkoop, het zorgaanbod en de aanpak van complexe casussen.

- De samenwerking tussen de preventiepartners in Zutphen is goed; men vindt elkaar en bijeenkomsten worden zeer goed bezocht. Het totale preventieve aanbod is echter sober door bezuinigingen van de afgelopen jaren.
- In 2018 werden de financiële tekorten in het sociaal domein zichtbaar. Onze inzet vanuit Jeugd is sindsdien vooral gericht op meer passende hulp en daardoor minder kosten. Zo hebben we ingezet op de samenwerking met huisartsen (verwijzingen verminderen) en samenwerking met zorgaanbieders (een beweging van residentieel naar tussenvormen). De transformatie begint pas net op gang te komen.
- Tegelijkertijd zien we dat het aantal kinderen dat gebruik maakt van een jeugdhulpvoorziening relatief hoog is. Onze doelstelling voor minder hulpafhankelijkheid halen we niet. De kanteling en de beweging naar meer preventie heeft onvoldoende plaatsgevonden. Dat blijft zorgen voor financiële spanning binnen het jeugddomein.
- Bij de toegang werken deskundige medewerkers, maar er is een hoge werkdruk voor toeleiding naar zowel lichte als zware ondersteuning. Er is te weinig tijd voor een brede blik en regie, en er is behoefte aan helderheid over rollen en verantwoordelijkheden.
- De evaluatie laat zien dat er veel meer focus nodig is voor het versterken van de pedagogische samenleving en preventie aan de ene kant en voor het effectief ondersteunen van complexe zorgvragen aan de andere kant.

3.4 Bestaande kaders

De bestaande kaders voor de gemeentelijke inzet op Jeugd worden in hoofdzaak bepaald door de Jeugdwet en de Strategische Visie Sociaal Domein Zutphen (zie bijlage 2) Onze opgave past ook binnen het focustraject Krachtig Zutphen. Hieronder gaan we daar nader op in.

De Jeugdwet

In de Jeugdwet zijn de doelen voor jeugdhulp omschreven (zie bijlage 2). Gemeenten zijn sinds 2015 niet alleen verantwoordelijk voor preventie en jeugdgezondheidszorg, maar ook voor curatieve jeugdzorg en kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen. De Jeugdwet is een brede wet. De VNG heeft in 2020 de reikwijdte van de Jeugdwet onderzocht (VNG, De kracht van wijd reiken, 2020). Aanleiding hiervoor was de behoefte aan nadere gemeentelijke of wettelijke afbakening, omdat gemeenten kampen met tekorten terwijl de vraag groeit. De conclusie van het onderzoek luidt dat het niet zinvol en niet wenselijk is om de jeugdhulpplicht wettelijk af te bakenen. Hiervoor ligt de sleutel in transformatie (‘doen wat nodig is’) en het zo slim mogelijk inzetten van de beschikbare middelen. In het advies staan daarvoor vijf bouwstenen:

1. Differentiëren naar vragen van ouders en kinderen;
2. Het ontzorglandschap en het goede gesprek over opvoeden en opgroeien;
3. Maken van consistente inrichtingskeuzes;
4. Duurzaam partnerschap aangaan met een beperkt aantal partners;
5. Kokers doorbreken en een alternatief aanbod ontwikkelen.

Dit vraagt om heldere keuzes door de gemeenten zelf. Doen wat nodig is vereist een vaststelling van omstandigheden op basis van (professionele) kennis én een inhoudelijk perspectief op wat je wilt doen op basis van normatieve afwegingen. Met dit beleidsplan geven we daar invulling aan.

Strategische visie Sociaal domein Zutphen

De herijking van de strategische visie sociaal domein (april 2020) heeft als doel om een omslag in denken en handelen het sociaal domein te realiseren. Een beweging faciliteren om te komen van “zorgen voor” inwoners naar “zorgen dat” inwoners voor zichzelf kunnen zorgen. Te stimuleren dat zo veel mogelijk mensen actief meedoen, werken om in hun eigen onderhoud en dat van hun gezin te voorzien, zelf regie voeren over hun leven en ook bijdragen aan het welbevinden van anderen.

De strategische visie bevat vier leidende principes: een verantwoordelijke samenleving, focus op preventie, hulp en ondersteuning zo dichtbij mogelijk organiseren en effectief en efficiënt opereren. Met het implementeren van deze visie verwachten we de hulpafhankelijkheid van onze inwoners te verminderen en daardoor meer (financieel) evenwicht in het sociaal domein te realiseren.

De strategische visie is de ‘kapstok’ voor het beleid binnen het sociaal domein, zo ook voor jeugdhulp en ondersteuning. De leidende principes van de strategische visie hebben we vertaald in de doelstellingen voor het beleidsplan Jeugd.

Krachtig Zutphen

De koers van Zutphen is expliciet gericht op versterking van onze sociaal-economische kracht. Met het traject Krachtig Zutphen werken we aan een versnelling van deze opgave. Er zijn vier programma’s benoemd die tezamen moeten zorgen voor een Krachtig Zutphen. Twee gebiedsgerichte: Waterkwartier en Binnenstad en twee themaprogramma’s: Werk en Duurzaamheid. Daarbij zoeken we ook naar kansen voor de jeugd, bijvoorbeeld wijkgerichte samenwerking van organisaties voor ondersteuning aan jongeren.

3.5 Conclusies

Uit de cijfers, de evaluatie en de vergelijking met het regionale en landelijke beeld trekken we de volgende conclusies:

- Zutphen is een kleine gemeente met relatief veel kwetsbare kinderen en gezinnen. Vergeleken met het landelijke en regionale beeld groeien veel kinderen op met gescheiden ouders, in eenoudergezinnen en/of in huishoudens waar sprake is van armoede. Er wordt relatief veel gebruik gemaakt van jeugdhulp, inclusief jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen.
- Ook het landelijk beeld is dat de vraag naar opvoed- en opgroeiondersteuning en jeugdhulp toeneemt. Met als oorzaken: medicalisering van opvoedproblemen, het brede karakter van de Jeugdwet, de manier waarop hulp wordt ingezet en onvoldoende integrale samenwerking.
- Er is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor de inrichting van de nieuwe taken voor jeugdhulp (de transitie). Er komt nu pas ruimte voor de beweging naar preventie en naar meer passende zorg (de transformatie).
- Gemeentelijke professionals werkzaam in de toegang ervaren een hoge werkdruk, voortkomend uit de complexiteit van de problematiek.
- Integrale samenwerking binnen de verschillende gemeentelijke afdelingen vindt nog te weinig plaats.
- Het aanbod om vroegtijdig hulp in te zetten en zwaardere zorg te voorkomen is nog beperkt. De samenwerking met de partners in het veld loopt als goed.

De evaluatie laat bovendien zien dat er meer focus nodig is voor het versterken van de pedagogische samenleving en preventie, voor meer effectieve ondersteuning bij complexe zorgvragen en voor integrale afstemming.

De bestaande kaders bieden ruimte voor keuzes. De Jeugdwet is een brede wet, die mogelijkheden biedt voor nadere invulling en afbakening. De strategische visie sociaal domein helpt ons om te koersen op meer inzet op versterken van de pedagogische samenleving en op preventie.

4. Toekomst jeugd Zutphen

Hierna schetsen we de visie en missie voor de toekomst van jeugd in Zutphen. Dat doen we vanuit het gedachtengoed: opvoeden doen we samen, doen wat nodig is en normaliseren. De doelstellingen vloeien daaruit voort.

4.1 Visie en missie

Onze visie op en missie voor het jeugdbeleid in Zutphen zijn:

Visie

Alle kinderen groeien gezond, veilig en kansrijk op.

Missie

Opvoeden, opgroeien en ontwikkelen van onze kinderen is primair een verantwoordelijkheid van de ouders/verzorgers en uiteindelijk van ons allemaal: “ *it takes a village to raise a child*”.

Opvoeden doen we samen

Gezond opvoeden en opgroeien is primair een verantwoordelijkheid van ouders, maar uiteindelijk ook van de hele gemeenschap: *de pedagogische civil society*. Uitgangspunt is dat de sociale omgeving waarvan het gezin deel uitmaakt van wezenlijk belang is voor de kwaliteit van de opvoeding die ouders kunnen bieden. Een sterke pedagogische samenleving biedt kansen voor preventie en ondersteuning, dicht bij het kind en de ouders. We willen daarom sociale netwerken rondom kinderen en gezinnen versterken, vanuit het gegeven dat wederkerige sociale steun een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de opvoeding.

Tien beschermende factoren

De positieve ontwikkeling van de jeugd wordt beïnvloed door 10 beschermende factoren:

1. Sociale binding (de emotionele band die een kind heeft met sociale relaties in het gezin, vrienden, school en wijk)
2. Kansen voor betrokkenheid (betekenisvolle bijdrage aan sociale verbanden)
3. Pro-sociale normen en waarden
4. Erkenning en waardering voor positief gedrag
5. Steun van belangrijke volwassenen en voorzieningen in de omgeving
6. Constructieve tijdsbesteding
7. Competenties (sociaal-emotioneel-gedrag)
8. Cognitieve vaardigheden
9. Schoolmotivatie
10. Positieve identiteit

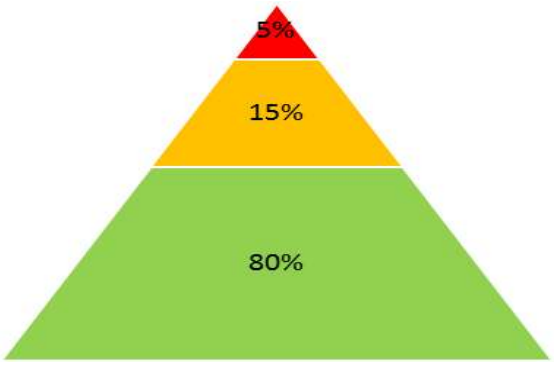
Beschermende factoren zorgen voor de tegenhang in de uitdagingen die kinderen en jongeren tegen komen in hun leven. Voor het gezin, het sociale netwerk, sociale partners en de gemeente is het van belang om aandacht te hebben voor beschermende factoren.

Bron: NJi, Opvoeden en opgroeien, 2020

Doen wat nodig is

We kiezen voor een sterke focus op het versterken van de pedagogische samenleving en op preventie. Preventie is meer dan het voorkomen van problemen. Het is ook het versterken van kinderen, jongeren, hun ouders en van de samenleving. Dit zodat de kinderen van nu naar vermogen uitgroeien tot gezonde, zelfstandige en verantwoordelijke (jong) volwassenen die hun talenten benutten en op een positieve manier bijdragen aan het sociale klimaat.

Deze stip op de horizon kleurt door kinderen gezond, veilig en kansrijk op te laten groeien. Dit is een omgeving waarin partijen samenwerken aan een positief opvoedklimaat, voor kinderen en hun ouders. Waar ook aandacht is voor kwetsbare kinderen. Waar ruimte is voor innovatie en initiatieven. Scholen, sportclubs, verenigingen, consultatiebureau, wijkteams, zorgorganisaties en gemeente hebben en voelen samen deze verantwoordelijkheid. Samenwerking is hierbij noodzakelijk en reikt verder dan alleen de invloed van de gemeente of die van individuele sociale partners**. Samen kunnen we echt doen wat nodig is.**



5% heeft langdurige en intensieve ondersteuning nodig.

15% heeft behoefte aan kortdurende ondersteuning.

80% is in staat is om het leven zelfstandig en op een positieve manier in te vullen.

Met een preventief aanbod streven we ernaar om het percentage van 80% van de jeugdigen met wie het goed gaat te vergroten. Voor de 15% van de ouders en kinderen die behoefte heeft aan kortdurende ondersteuning zorgen we voor een goed afgestemd pakket aan (algemene) voorzieningen. Voor kinderen die intensieve en/of langdurige ondersteuning en dus geïndiceerde hulp nodig hebben, willen een kwalitatief goed en kwantitatief voldoende zorgaanbod beschikbaar hebben: **licht als het kan, zwaar als het nodig is.**

Normaliseren

We gaan uit van het versterken van 'het gewone leven'. Veel vraagstukken bij gezinnen gaan over 'normale' opvoed- en opgroeiproblemen. Juist door gezinnen te ondersteunen bij het omgaan met deze vragen, voorkomen we onnodig problematiseren en medicaliseren. Belangrijk daarvoor is inzicht krijgen in de leefwereld van een gezin en het opbouwen van vertrouwen. Daarmee komen we samen tot oplossingen en voorkomen we dat kinderen en jongeren een label opgeplakt krijgen.

4.2 Onze doelen

De visie op jeugd geven we gestalte met de volgende samenhangende doelen:

1. **Versterken van de pedagogische samenleving**
   Ons doel is te komen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, de school en de gemeenschap voor het opgroeien en opvoeden van kinderen. We gaan uit van inclusiviteit: elke kind kan zichzelf zijn ongeacht zijn achtergrond of geaardheid. We willen een cultuuromslag naar *opvoeden doen we samen, een beweging van medicaliseren naar normaliseren*. Daarmee willen we voorkomen dat kleine problemen uitgroeien tot grote problemen. Het onderwijs zien we als centrale plek voor verandering.
2. **Focus op preventie**
   De focus ligt op preventie en vroegsignalering. We willen voorkomen dat kinderen in jeugdhulp terecht komen door stevige basisvoorzieningen zoals onderwijs en kinderopvang. En een doorlopende keten van opvoed- en opgroeiondersteuning van voor de geboorte tot 23 jaar.

Heel belangrijk, vindt Mirjam: goed luisteren naar jongeren zelf, hun ouders en hun omgeving. Niet te snel gedrag problematiseren door er een stempeltje op te plakken. "Zorg dat jongeren en ouders zich gehoord voelen. Hun stem, verhaal en 'needs' meenemen, maakt beleid inclusief en volledig. Zorg voor 'onze' kinderen bestaat uit het bieden van kaders, veiligheid, perspectief en vertrouwen. En het belangrijkste is luisteren."

Mirjam van Ast

3. **Versterking eerste lijn**
We streven naar een stevige eerste lijn waarbij de gemeentelijke toegang weet wat zijn taken en verantwoordelijkheden zijn, met deskundigheid, casus- en procesregie en een brede blik. Waar goede samenwerking is met huisartsen, onderwijs en jeugdgezondheidszorg. Ondersteuning en zorg wordt alleen ingezet als het echt nodig is. Zo licht als mogelijk. Intensief en duurzaam als het moet.

4. **Verbetering (intensieve) jeugdhulp**
We willen kinderen met complexe problematiek tijdige, passende en kwalitatief goede (specialistische) ondersteuning kunnen bieden. Daarvoor zoeken we de samenwerking met zorgaanbieders die aansluiten bij deze vraag. Dat betekent dat we ook kritisch kijken naar onze wijze van inkoop van jeugdhulpvoorzieningen.
We zoeken naar effectieve ketensamenwerking voor kinderen in kwetsbare situaties. Veiligheid van kinderen staat voorop. Jeugdbescherming en -reclassering, ondersteuning bij huiselijk geweld en kindermishandeling en een aanpak voor risicojongeren willen we nog beter regelen dan nu het geval is.

5. **Integrale aanpak concrete maatschappelijke vraagstukken**
Een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor opvoeden en opgroeien vraagt om een integrale, domein overstijgende aanpak in afstemming met partners op lokaal en regionaal niveau.

6. **Een financieel solide en duurzame basis**
Ons doel is een verschuiving van maatwerk naar preventie, waardoor we zwaardere zorg voorkomen en op termijn goedkoper uit zijn. Dat betekent dat we sommige vormen van geïndiceerd maatwerk afbakenen of als (goedkopere) algemene voorziening gaan inrichten. Daarnaast willen we met onze zorgregio (acht gemeenten in de regio Middel IJssel Oost Veluwe) een traject ingaan om te komen tot innovatie, kostenbesparing en minder administratieve lasten.

7. **Gezamenlijke verantwoordelijkheid**
Het beleidsplan vormt een kader voor de komende 4 jaar en leidt tot een ontwikkelagenda met prioriteiten voor de gemeente in haar samenwerking met partners. Onze ambitie is dat andere partijen ook verantwoordelijkheid nemen in de aanpak van de maatschappelijke vraagstukken. Dat we als gemeente een belangrijke partij zijn, maar ook één van de vele partijen die werkt aan de bovengenoemde visie en missie.

5. Onze ambitie

Zoals in de eerdere hoofdstukken geschetst is de vraag naar opvoed- en opgroeiondersteuning en jeugdhulp in Zutphen groot. De stap naar transformatie, naar meer passende zorg en naar preventie wordt nu pas gemaakt. Er liggen uitdagingen op het gebied van integraal werken en samenwerking met diverse partijen. In dit hoofdstuk beschrijven we onze prioriteiten, ons beeld van een aanpak voor de maatschappelijke vraagstukken en de gewenste samenwerking met onze partners.

Waar jongeren in woongroepen het meeste tegenaan lopen is het gebrek aan tijd bij de groepsleiding om met de jongeren zelf bezig te zijn. "Je wordt vaak als een nummertje behandeld en niet als een persoon", merkte Niels zelf. "Het contact tussen leiding en jongeren is meestal slecht. Als je niet goed in je vel zit en een luisterend oor nodig hebt is dat er vaak niet." Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de papieren rompslomp waar hulpverleners in de jeugdzorg mee te maken hebben.

Niels en Selena

5.1 Prioriteiten

We onderscheiden vier inhoudelijke doelen (zie hoofdstuk 4), namelijk het versterken van de pedagogische samenleving, focus op preventie, het versterken van de eerste lijn en verbetering van intensieve hulpverlening. Deze moeten uitdrukkelijk in onderlinge samenhang worden gezien.

Daar zijn en gaan we volop mee aan de slag. We hebben prioriteiten gesteld voor de doorontwikkeling. In de bijlagen 1 tot en met 4 wordt uitgebreider ingegaan op de uitvoering van de vier doelen.

Over vier jaar hebben we het volgende gerealiseerd:

Pedagogische samenleving

1. Vragen over opvoeden en opgroeien worden door ouders **samen** met school, kinderopvang en partners in de wijk opgelost. Dit zien we terug in een positieve ontwikkeling van kinderen. Daarvoor hebben we samen met onze partners een werkwijze ontwikkeld door projecten als 'jeugdhulp in de school' en #opladers.
2. Het jongeren- en speelbeleid is uitgewerkt, en verbonden met sport en cultuur. Er is een divers aanbod aan activiteiten, ondersteuning en voorzieningen voor kinderen en jongeren; op straat, in buurtcentra, sportcentra en online. Zutphense organisaties werken vanuit een gezamenlijke ambitie aan een duurzaam aanbod voor alle jongeren. Bij de totstandkoming van deze plannen worden jongeren nadrukkelijk betrokken.

Preventie

3. We hebben een goed afgestemd preventieaanbod waarmee we kinderen, jongeren en ouders versterken en daarmee de noodzaak voor geïndiceerde jeugdhulp terugdringen (uitvoering Preventieplan en Blauwdruk preventie 2020).
   Daar hoort ook voorlichting over het voorkomen van alcohol- en drugsgebruik bij.
4. Er is een integraal aanbod voor kinderen en ouders die met echtscheiding te maken hebben, gericht op het versterken van een gezonde relatie tussen ouder en kind.

5. Een doorlopende ketensamenwerking is gerealiseerd voor de eerste 1000 dagen van een kind (verloskundigen, consultatiebureau, welzijnswerk); het project Kansrijke start. Daarmee worden kwetsbare (aanstaande) gezinnen in een zo vroeg mogelijk stadium ondersteund.
6. We hebben een sluitende aanpak voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE). We ondersteunen - samen met de kinderopvang- en welzijnsorganisaties én de scholen - ouders en kinderen om taal- en onderwijsachterstanden te voorkomen.
7. De spiegelwetgeving Wet Passend Onderwijs en Jeugdwet biedt het kader om de ondersteuning van kinderen in en buiten de scholen integraal op te pakken. De interprofessionele samenwerking met de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en de schoolbesturen op het raakvlak jeugdhulp en onderwijs hebben we geborgd en versterkt. De ervaringen met de pilots 'jeugdhulp in de school' hebben we geëvalueerd en verder uitgebouwd.
8. Met een integrale aanpak gericht op het voorkomen van 'thuiszitten', schooluitval en jeugdwerkloosheid hebben we het percentage jeugdwerkloosheid daadwerkelijk teruggedrongen. Onze ambitie is om alle leerlingen in beeld te hebben, op school of daarbuiten. Er is een afgestemd landschap voor school, werk en zorg. Daarbinnen werken waarbinnen verschillende disciplines (onderwijs, leerplicht, RMC[1], GGD jeugdarts, jeugdhulp, werk, participatie, partners in de wijk) samen ter ondersteuning van (kwetsbare) jongeren. Ook partnerschap met het (samenwerkingsverband en scholen) Voortgezet Onderwijs en met Ferm vinden we van groot belang.
9. Algemene vrij toegankelijke voorzieningen zijn ingericht als alternatief voor (duurdere) geïndiceerde zorg. Denk bijvoorbeeld aan Buitenschoolse Opvang met een Plus, jeugdhulp in het speciaal onderwijs en groepsaanbod voor opvoed- en opgroeiondersteuning.
10. De Hulpwijzer is een actuele gemeentelijke website, met toegankelijke informatie voor inwoners én professionals.

Eerste lijn

11. Lichte hulpverlening (voor lichte opvoed- en opgroeivragen) is laagdrempelig en zonder indicatie beschikbaar. Daardoor worden gezinnen snel geholpen en is geïndiceerde zorg niet nodig.
12. De samenwerking van jeugdconsulenten met huisartsen en onderwijs is van een project naar een structurele werkwijze overgegaan.
13. We werken met een brede blik gericht op normaliseren, het (gezins)systeem en integrale samenwerking.
14. Team Jeugd heeft een stevige regiefunctie waar het gaat om complexe jeugd- en gezinsvragen en het toeleiden naar passende zorg en ondersteuning. We versterken daarvoor de deskundigheid op casus- en procesregie. Evenals de samenwerking met jeugdbescherming. Ook de expertise op het gebied van veiligheid is essentieel, zeker in het licht van de (nieuwe) taken in het kader van huiselijk geweld en kindermishandeling.
15. Ouders, kinderen en samenwerkingspartners zijn tevreden over de kwaliteit van onze dienstverlening. We hebben een werkwijze ontwikkeld om de (cliënt)tevre-

[1] Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten

denheid tenminste één maal per jaar te meten. We leren van de uitkomsten en sturen bij waar nodig.

Intensieve jeugdhulpverlening

16. Er is sprake van een goed afgestemd aanbod aan algemene voorzieningen enerzijds en geïndiceerd zorgaanbod anderzijds, zodat we preventief kunnen inzetten, afschalen waar mogelijk en opschalen waar nodig. De versteviging van preventieve voorzieningen, de introductie van budgetplafonds, goed ingericht contractmanagement en afbakening van het zorgaanbod dragen daaraan bij.
17. Het contract (open raamovereenkomst) voor de inkoop van jeugdhulpvoorzieningen met de regio Midden IJssel Oost Veluwe (verlengd tot 31-12-2023) is geëvalueerd en er is een besluit is genomen over verlengen of opnieuw inkopen. Met als doel gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten én zorgaanbieders voor een duurzaam zorglandschap (kwalitatief en financieel).
18. Het project 'voor elk kind een thuis' zetten we voort. Er zijn voldoende pleeggezinnen en gezinshuizen als alternatief voor plaatsing in residentiële verblijfsvormen. De werving en ondersteuning daarvan faciliteren we.
19. Samen met zorgpartijen zoeken we naar meer passende en creatieve oplossingen voor complexe casussen, ook ter voorkoming van uithuisplaatsing. Daarvoor is een regionaal expertteam gerealiseerd waarin zorgaanbieders en gemeenten samen zoeken naar de beste plek en ondersteuning. Kwaliteit van zorg geven we ook samen met ervaringsdeskundigen vorm.
20. Gemeente, jeugdbeschermings- en veiligheidspartners weten elkaar te vinden. De veelheid aan lokale en (boven) regionale partijen en ontwikkelingen maakt de samenwerking complex. Tegelijkertijd is ketensamenwerking essentieel om de veiligheid van kinderen effectief te borgen en te zorgen voor gelijke kansen. We nemen deel aan regionale overleggen maar concentreren ons op soepele samenwerking in Zutphen. Met als doel om kinderen en/of gezinnen waarbij sprake is van veiligheidsrisico's zo snel mogelijk te signaleren, hen acute en duurzame veiligheid te bieden en met hen te werken aan herstel.

5.2 Integrale aanpak maatschappelijke vraagstukken

Een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor opvoeden en opgroeien vraagt om een integrale aanpak over het jeugddomein heen, zowel intern als extern, lokaal en regionaal. Voor kinderen geldt dat zij opgroeien in gezinnen waar problemen kunnen spelen. Zo zijn zij direct of indirect betrokken bij problemen van ouders en hun omgeving. Armoede- en/of schuldenproblematiek ligt bijvoorbeeld vaak ten grondslag aan opvoedingsproblematiek.
Thema's die we verder met ouders, kinderen en onze partners willen uitwerken zijn: kinderen/jongeren en armoede en/of schulden, kinderen met ouders in echtscheiding en de aanpak van multiprobleemhuishoudens.
Daarnaast worden jongeren als ze 18 jaar oud zijn door de Jeugdwet als volwassene gezien. Dit heeft effecten voor de hulpverlening die mogelijk overgaat naar de Wmo of de Zorgverzekeringswet. Tegelijkertijd is ook sprake van de overgang naar zelfstandigheid en krijgen jongeren te maken met het omgaan met financiën, wonen, een vervolgopleiding of werk. We zien dat de overgang van 18- naar 18+ integrale afstemming behoeft.

We hadden graag in 2020 deze vraagstukken met onze partners en de Zutphense samenleving besproken en opgepakt. Helaas was dit vanwege de coronacrisis niet mogelijk. Het beoogde interactieve traject hopen we in 2021 en 2022 te realiseren. Vandaar ook dat dit onderwerp deel uit maakt van de Ontwikkelagenda (zie hoofdstuk 9).

5.3 Samen verantwoordelijk

Het beleidsplan vormt een kader voor de komende 4 jaar en bevat een ontwikkelagenda met prioriteiten voor de gemeente in haar samenwerking met partners.

Onze ambitie is dat andere partijen ook verantwoordelijkheid nemen in de aanpak van de maatschappelijke vraagstukken. Dat we als gemeente een belangrijke partij zijn, maar ook één van de vele partijen die werkt aan de bovengenoemde visie en missie.

Om bovenstaande doelen te realiseren willen we het samenspel met onze partners optimaliseren. Er ligt een gezamenlijke opgave voor versterking van de pedagogische samenleving en preventie en de inzet van jeugdhulp waar nodig. Dit moet worden vertaald en tot uiting komen in de onderlinge verantwoordelijkheden, rollen en taken.

De huidige situatie is dat we een Stuurgroep Jeugd (vertegenwoordigers vanuit onderwijs, jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, welzijn, cultuur, gemeente) hebben en een Jeugd Preventie Netwerk Zutphen dat de uitvoering ter hand neemt.

Daarnaast hebben we met sommige partijen een wettelijke verplicht overleg, met anderen gaan we graag de samenwerking aan om tot integrale afstemming te komen.

In het kader van dit beleidsplan willen we ook aan de slag met een Lokale Educatieve Agenda (LEA). Wettelijk is vereist dat er jaarlijks overleg is met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over “het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de inschrijving en toelating”.

Onze wens is om de bestaande netwerksamenwerking te verbreden en te verstevigen, onder andere met onderwijshuisvesting (werkgroep school in de samenleving) en (een vertegenwoordiging van) zorgaanbieders. Gezamenlijk willen we een integrale agenda opstellen op basis van dit beleidsplan en de lokale educatieve agenda. Zie daarvoor ook bijlage 7.

We bekrachtigen/borgen de netwerksamenwerking met een samenwerkingsovereenkomst. Daarin leggen we ook de verantwoordelijkheid voor communicatie en coördinatie vast.



6. Een financieel solide en duurzame basis

We streven naar een houdbaar systeem, waarin jeugdigen dé ondersteuning en hulp krijg en die noodzakelijk is. Dit vraagt om andersoortige oplossingen. Enerzijds door minder en meer vroegtijdige inzet en lichtere vormen van hulp, en indien nodig, sneller toegankelijke maken van zwaardere intensieve hulp. Anderzijds door zorgprofessionals meer ruimte te bieden om te doen wat nodig is, administratieve lasten terug te dringen en gerichter te sturen.

De rode draad: allebei willen ze graag samen met hun partner de ruimte krijgen om veel zelf voor hun kind te zorgen, maar hebben het gevoel daarbij soms tegen bureaucratische en financiële muren op te lopen. Passende ambulante hulpverlening ter ondersteuning is vaak moeilijk te vinden en daarom nemen Carole en Jessica en hun echtgenoten liever zelf de zorg voor hun kind op zich.

Carole en Jessica, moeders van Sofia en Levi

Dat vraagt om een wisselwerking tussen zorgaanbieders voor geïndiceerde zorg en een goed afgestemd pakket van algemene vrij toegankelijke voorzieningen. Zodat we preventief kunnen inzetten, af kunnen schalen waar mogelijk, en opschalen waar nodig (collegebesluit afwegingskader algemene voorzieningen sociaal domein, 8 december 2020). Dat vertalen we in een reeks van maatregelen. Daarvoor is een verschuiving van financiële middelen van geïndiceerd maatwerk naar algemene voorzieningen nodig.

6.1 Versterken van algemene voorzieningen

Met algemene voorzieningen bedoelen we het vrij toegankelijke aanbod voor maatschappelijke ondersteuning. Voorbeelden zijn te vinden in onderstaande tabel. De doelen die we met deze beweging willen bereiken zijn:

a. Het versterken van de (pedagogische) samenleving en meer inzetten op preventie, en daarmee kinderen en ouders zo versterken dat (jeugd)hulp niet nodig is.
b. De samenwerking tussen verschillende partijen om te komen tot een samenhangend aanbod aan preventieve activiteiten. Die samenwerking kan leiden tot de identificatie van ‘witte vlekken’.
c. We willen geïndiceerde maatwerkvoorzieningen omzetten in algemene voorzieningen waar dat effectiever en efficiënter is voor inwoners en/of de gemeente en financiële voordelen biedt. Daarvoor is flexibiliteit binnen het budget voor zorg in natura nodig.
d. Slimme keuzes maken in (geïndiceerd) maatwerk. Voor inwoners die het echt nodig hebben, is goede zorg noodzakelijk. Om ervoor te zorgen dat de zorg betaalbaar blijft, is afstemming nodig tussen de zorgpartners, waardoor we ervoor zorgen dat trajecten niet langer lopen dan nodig.

De kansen die het voorgenomen jeugdbeleid biedt voor de financiële verschuiving van maatwerk naar algemene voorzieningen zien er samengevat als volgt uit:

a. Versterken Samenleving
Laagdrempelige ontmoetingsplekken voor kinderen, jongeren en gezinnen.
Maatschappelijke betrokkenheid jongeren: stageplekken en vrijwilligerswerk specifiek gericht op jongeren.
Meer ondersteuning in overstap van 18- naar 18+. Inclusief laagdrempelige ondersteuning bij financiën en/of financiële problemen.
Vrij toegankelijk aanbod: activiteiten in weekenden en vakanties voor alle kinderen en jongeren.
b. Versterken samenwerking netwerkpartners
Integraal aanbod voorlichting kinderen/ jongeren en ouders over opvoeden en gezond opgroeien.
Integraal aanbod kinderen in echtscheidingssituatie.
Een integraal plan rondom de 1e^{e} 1000 dagen van het kind.
Integraal aanbod voorkomen laaggeletterdheid.
Integrale samenwerking voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid.
c. Omzetten van zorg in natura naar een algemene voorziening
Integraal groepsaanbod
Buitenschoolse opvang met een plus vormgeven in de buurt
Jeugdhulp in onderwijs
Lichte hulpverlening
Maatjesprojecten jongeren
d. Slimme keuzes in maatwerk
Optimalisatie inkoop - contractmanagement - budgetplafonds
Afbakening zorgaanbod

Bron: Blauwdruk preventie, bijlage bij afwegingskader algemene voorzieningen Sociaal Domein 2020

6.2 Budgetplafonds, contractmanagement, strategisch partnerschap

Budgetplafonds kunnen een middel zijn om de beweging naar meer passende zorg te stimuleren en daarmee ook uitgaven meer beheersbaar te maken. We willen komen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en zorgaanbieders voor een duurzaam (kwalitatief en financieel) zorglandschap.

In 2021 hebben we budgetplafonds geïntroduceerd voor alle zorgaanbieders (behalve de Gecertificeerde Instellingen en landelijk ingekochte zorg (LTA)). Als er sprake is van niet verantwoorde wachtlijsten en acute hulpvragen die niet kunnen worden opgepakt, zoeken we naar alternatieven en oplossingen.

De introductie van de budgetplafonds is financieel meerjarig vertaald. Jaarlijks vindt een evaluatie plaats van de ervaringen en wordt bijgestuurd voor het volgende jaar.

We gaan in gesprek met zorgaanbieders om tot betere inzichten te komen over hoe we de gezamenlijke doelen kunnen bereiken. Daarvoor is goed ingericht contractmanagement een voorwaarde. In de vervolgfase komt de nadruk meer te liggen op strategisch partnerschap voor de samenwerking met en tussen zorgaanbieders en/of het voorliggende veld voor het bereiken van doelen op specifieke thema's.

6.3 Afbakening van het zorgaanbod

De Jeugdwet is een brede wet (zie ook paragraaf 3.3), waarbij de gemeente keuzes kan maken in de afbakening van het zorgaanbod. Om onze doelen te behalen, kunnen we ook hier gebruik van maken. In hoofdzaak gaat het om:

1. Het zorgproductenboek (onderdeel Raamovereenkomst Wmo/Jeugdhulp Midden IJssel Oost Veluwe)
   In het zorgproductenboek staan geen producten die niet onder de Jeugdwet vallen. Wel kunnen gemeenten kiezen om bepaalde producten niet af te nemen (bijvoorbeeld lichte begeleiding). Dat gaan we nader onderzoeken.
2. Normering door de toegang
   Normaliseren is de norm. Geïndiceerde zorg is voor kinderen/gezinnen die gespecialiseerde zorg nodig hebben. De gemeentelijke toegang maakt al gebruik van een gezinsplan waarbij eigen kracht en regie van ouders, jeugdigen en de sociale omgeving centraal staat. We gaan richtlijnen opstellen wanneer een beroep op algemene voorzieningen aan de orde is en voorgaat op geïndiceerd maatwerk. Ook gaan we de duur en omvang van geïndiceerd maatwerk waar mogelijk nader vaststellen.
3. Aanscherping beleid
   We gaan, aan de hand van jurisprudentie en ervaringen van andere gemeenten, de haalbaarheid van de volgende voorstellen onderzoeken:
   - Uitsluiting of beperking van bepaalde vormen van specifiek zorgaanbod (bijvoorbeeld sommige vormen van vaktherapie);
   - Beperking van de toewijzing van individuele voorzieningen voor onderwijs-gerelateerde problematiek (aan de hand van de resultaten van de pilots jeugdhulp in de school en de gesprekken over Ernstige Enkelvoudige Dyslexie);
   - Financiering van langdurige (jeugd) zorg door de Wet Langdurige Zorg;
   - Als een maatwerkvoorziening onder de Zorgverzekeringswet valt dit niet meer vergoeden;
   - Verdere afbakening van gebruikelijke zorg (ook bij een Persoonsgebonden Budget).

De uitkomsten gaan we verder uitwerken in de verordening en beleidsregels. Waar mogelijk doen we dit samen met de regio gemeenten in het kader van eenduidigheid naar cliënten en zorgaanbieders en vermindering administratieve lasten.

6.4 Financiële ambitie

In onderstaande grafiek staat de financiële vertaling van de verschuiving van geïndiceerd maatwerk naar algemene oplossingen, bij een gelijkblijvend budget. Het budget voor maatwerk neemt daarbij af door de invoering van budgetplafonds en afbakening van het zorgaanbod, het budget voor algemene voorzieningen/preventie neemt toe.

Onze ambitie is om in 2024 te komen tot een verhouding van 70% (geïndiceerd) maatwerk en 30% algemene voorzieningen[2].

[2] In onze doelstelling staat een verschuiving van 85-15 % naar 70-30%. Daarbij hebben we de wettelijke verplichting buiten beschouwing gelaten.

Budget Jeugd	begroting 2021	ambitie 2022	ambitie 2023	ambitie 2024
Maatwerk (zorg)	16.622.900	15.493.971	15.183.486	14.874.510
Algemene voorzieningen (preventie)	4.626.400	5.755.329	6.065.814	6.374.790
Totaal	21.249.300	21.249.300	21.249.300	21.249.300

Budget Jeugd	begroting 2021	ambitie 2022	ambitie 2023	ambitie 2024
Maatwerk (zorg)	76%	73%	71%	70%
Algemene voorzieningen (preventie)	24%	27%	29%	30%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: collegebesluit afwegingskader algemene voorzieningen sociaal domein, 8 december 2020

Inzetten op preventie is overigens geen bezuiniging, het is een investering die leidt tot meer welbevinden van onze inwoners en (op termijn) kan leiden tot een bezuiniging. Het omzetten van geïndiceerd maatwerk naar een algemene voorziening kan wel direct tot een besparing leiden (bijvoorbeeld bij BSO+ en bij jeugdhulp in het speciaal onderwijs).

De bovenstaande ambitie is geformuleerd op basis van een verschuiving van de huidige middelen voor maatwerk naar preventie. Deze verschuiving wordt versterkt door een integrale inzet op preventie vanuit de domeinen Welzijn, Participatie en Jeugd.

De ontwikkeling van het preventieve aanbod kan in versnelling komen door de inzet van extra (incidentele) middelen en/of financiering vanuit externe bronnen.



7. Prestatie indicatoren

Wat willen we bereiken over 4 jaar en hoe gaan we dat meten?

De effecten van versterking van de pedagogische samenleving en preventie zijn op korte termijn moeilijk te meten. Zijn kinderen in Zutphen door onze inspanningen meer gelukkig en gezond? Voorkomen we door preventie en vroegtijdige ondersteuning de noodzaak voor jeugdhulp op termijn?

Daarom gaan we samen met het Nederlands Jeugdinstituut (NJi) een **macro monitor** ontwikkelen, waarmee we inzicht krijgen op de inhoudelijke beweging naar meer preventie, met als doelen het verhogen van het welbevinden van de inwoners van de gemeente Zutphen en het verbeteren van de financiële situatie van de gemeente zelf.

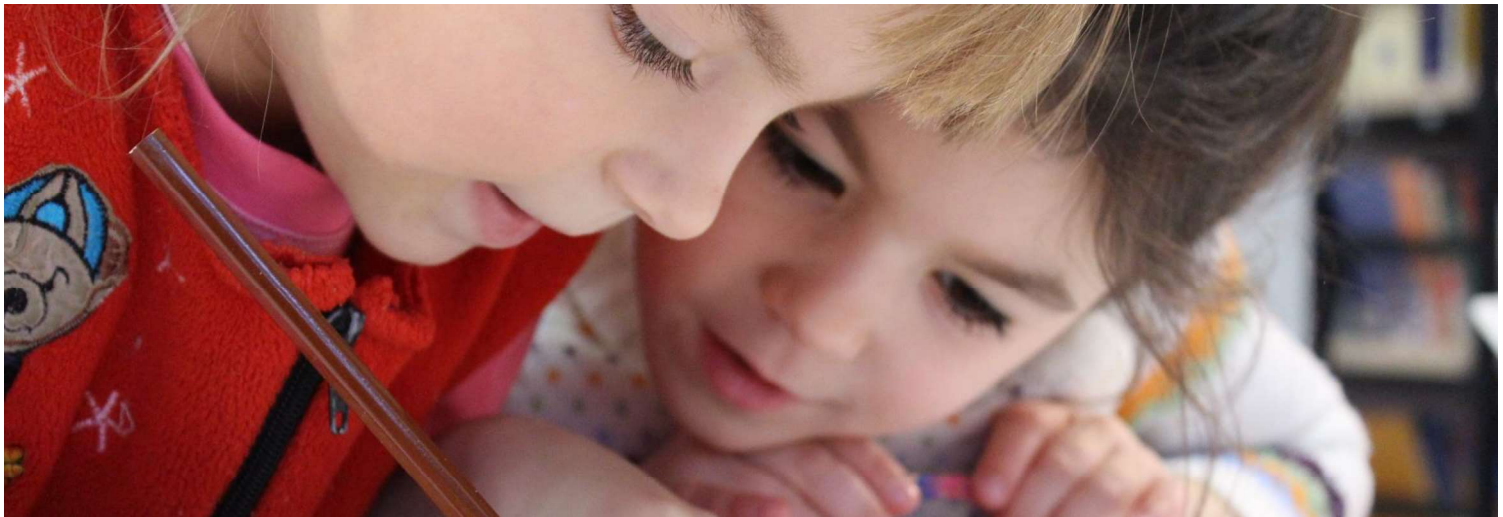
Daarnaast willen we weten of ouders en jongeren tevreden zijn over de dienstverlening van Team Jeugd en de kwaliteit van de ingezette zorg en ondersteuning. We gaan hier een creatief instrument op ontwikkelen en dit jaarlijks meten.

Sommige initiatieven op preventie en op transformatie van jeugdhulp zijn echter wel direct meetbaar. Onderstaand is aangegeven waar we naar toe willen en hoe we dat gaan meten.

Wat	Indicator	Nulmeting	Ambitie 2024
1. Versterken Pedagogische samenleving			
Daling % kinderen/jongeren met jeugdhulp (min 10%)	%	11,1% (2020)	10 %
Minder kinderen/jongeren met jeugdhulp	Aantal unieke cliënten met jeugdhulp per jaar (met betaling).	1678 (2019)	1500
Minder uitgaven jeugdhulp totaal	Uitgaven per jaar aan zorg in natura en PGB	16.600.000 (2020)	14.900.000
2. Effect preventief aanbod			
Daling aandeel voortijdig schoolverlaters	% voortijdig schoolverlaters	1,9%	1,8%
Daling aandeel jeugdwerkloosheid	% werkloze jongeren	3%	2,5%
3. Toegang/eerste lijn			
Minder verwijzingen naar geïndiceerde jeugdhulp door de toegang.	Aantal indicaties jeugdhulp per jaar door toegang	Nulmeting 2021	Nog te bepalen
Minder verwijzingen naar geïndiceerde jeugdhulp door huisartsen.	Aantal indicaties jeugdhulp per jaar door huisartsen	Nulmeting 2021	Nog te bepalen

4. Intensieve jeugdhulp			
Verschuiving van zware naar lichte vormen van jeugdhulp (categorieën: meer/minder begeleiding complex, minder behandeling JGGZ-EPA, minder enkelvoudige ernstige dyslexie, minder verblijf residentieel, meer verblijf pleeggezinnen, gezinshuizen)	Totale daling kosten van de betreffende productcategoriën	Nulmeting 2020	Nog te bepalen
Toegenomen veiligheid:			
Afname van hermeldingen bij Veilig Thuis	(in absolute aantallen) (nulmeting in 2021)	Nulmeting in 2021	-30%
Minder kinderen met jeugdbeschermingsmaatregel	% jeugdigen tot 18 jaar per jaar	1,5%	1,3%

De voortgang op deze indicatoren vermelden we in de reguliere rapportages aan college en raad en op de website https://zutphen.incijfers.nl



8. Ontwikkelagenda

In hoofdstuk 5 zijn onze ambities weergegeven. De agenda om de beoogde resultaten te bereiken ziet er als onderstaand uit. De uitvoering doen we niet alleen, maar samen met onze partners. In de bijlagen is per thema aangegeven met wie we samenwerken, wat we willen bereiken en wat we (gaan) doen.

	Projectplan/voorbereiding
	Uitvoering

Doel en actie		2021	2022	2023	2024
	Versterken pedagogische samenleving				
1	Met onderwijs en kinderopvang 'normaliseren' duiden en vorm geven.				
2	#Opladers uitvoeren en monitoren				
3	Interne cultuuromslag naar 'normaliseren' vormgeven. Werkproces, training en intervisie.				
4	Speelbeleid uitwerken				
5	Verbinding met sport, kunst en cultuur concretiseren				
6	Jongerenwerk neerzetten (plan maken en uitvoeren met organisaties en jongeren samen)				
7	Macro monitor samen met NJi opzetten en uitvoeren				
	Preventie				
	Opvoed-opgroeiondersteuning:				
8	Uitvoering Preventieplan en kansen Blauwdruk Preventie				
9	Integraal plan eerste 1000 dagen kind opstellen en uitvoeren				
10	Integraal plan omgaan met echtscheiding opstellen en uitvoeren				
11	Monitoring overdracht JGGZ 0-4 jaar en 4 jaar en ouder (in gesprek met Yunio, GGD, scholen)				
12	Netwerkbijeenkomsten faciliteren				
13	Hulpwijzer Fase 2 (portal voor professionals) ontwikkelen en Hulpwijzer actueel houden.				
	Kinderopvang:				
14	Beleidsplan Sluitende keten VVE - inzet middelen OAB				
15	BSO+ monitoren en uitbouwen				
	(Passend) onderwijs:				
16	Uitvoeren en evalueren pilots jeugdhulp in onderwijs				
17	Monitoren vervolg jeugdhulp in onderwijs				

18	Evaluatie OZC				
19	Aanpak dyslexie – samen met onderwijs (notitie en uitwerking)				
21	Cluster 4 school: huisvesting en interprofessionele samenwerking				
	Voorkomen schooluitval en jeugdwerkloosheid:				
22	Uitvoeren en evalueren pilots Aanpak startend verzuim VO				
23	Concretiseren maatregelen VSV plan 2020-2040 Stedendriehoek				
24	Integraal plan jongeren. Goed afgestemd landschap onderwijs-werk-hulp voor jongeren ontwikkelen inclusief de samenwerking voor de overgang van 18- naar 18+.				
	Versterking eerste lijn				
25	Vormgeven lichte hulpverlening				
26	Evalueren en borgen samenwerking onderwijs				
27	Evalueren en borgen samenwerking met huisartsen				
28	Intern versterken systeemgericht en integraal werken. Werkproces, training en intervisie.				
29	Samenwerking jeugdbeschermingsketen optimaliseren				
30	Cliënttevredenheid meten en nieuw instrument ontwikkelen				
	Intensieve jeugdhulp				
	Kwalitatief goede en betaalbare zorg				
31	Optimalisering regionale inkoop en inkoop vanaf 2024 voorbereiden				
32	Regiovisie ontwikkelen				
33	Lokaal strategisch partnerschap uitwerken				
34	Lokaal contractmanagement-budgetplafonds				
35	Toezicht en handhavingsplan uitvoeren				
36	Afbakening Jeugdwet - Verordening en beleidsregels aanpassen				
	Voor ieder kind een thuis				
37	Begeleiding project #opladers				
38	Werving pleeggezinnen, gezinshuizen				
39	(Regionaal) expertteam voor complexe problematiek				
	Veiligheid eerst				
40	Versterken ketensamenwerking zorg en veiligheid lokaal en regionaal				
41	Investeren in optimalisatie van de gemeentelijke rol in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.				
42	De overdracht van meldingen van Veilig Thuis aan de gemeentelijke toegangsteams Jeugd				

	en Wmo, gebeurt via één integraal gemeentelijk loket.				
	Integrale aanpak				
43	Interactieve (netwerk) bijeenkomsten over de thema's jeugd – armoede - echtscheiding				
44	Intern integrale aanpak versterken op complexe casussen en 18-/18+, en doorbraakmethode				
	Gezamenlijke verantwoordelijkheid				
45	Samenwerkingsstructuur en -overeenkomst uitwerken.				
46	Ontwikkelagenda/Lokaal educatieve agenda opstellen samen met o.a. onderwijs en kinderopvang				



Bronnen/referenties

AEF, Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, 2020

Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming, 2020

Gemeente Zutphen, Jeugd Preventie Netwerk Zutphen, Preventieplan ''Echt doen wat nodig is', 2019

Gemeente Zutphen, Strategische Visie Sociaal Domein Zutphen, 2020

Gemeente Zutphen, Collegebesluit afwegingskader algemene voorzieningen sociaal domein, 8 december 2020

Gemeente Zutphen, Raadsbesluit kaderstelling beleidsplan jeugd 2021-2024, 13 juli 2020

Graas, Dorien e.a. Stichting Beroepseer. Echt doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve Jeugdhulp, 2018

Gezonde gewoonten in een gezonde omgeving; nota lokaal gezondheidsbeleid gemeente Zutphen 2020-2025

KPMG, Basisfuncties voor lokale teams in kaart. 30 september 2019

Nederlands Jeugd Instituut (NJi en VNG, Oorzaken toenemend gebruik jeugdhulp, 2020

Nederlands Jeugd Instituut (NJi), Opvoeden en opgroeien, 2020

Significant, landelijke Benchmarkanalyse Jeugdhulp (Significant), 2019

Veilig Thuis, Regiovisie Aanpak Huiselijk geweld 2020-2023 en de daarbij behorende uitvoeringsagenda.

Zilveren Kruis, jb Lorenz, GGZ regiobeeld regio Oost Veluwe / Midden IJssel 2020

www.waarstaatjegemeente.nl

www.zutphen.incijfers.nl

www.mijnopladers.nl

www.hulpwijzerzutphen.nl

www.zorgregioMIJOV.nl



Bijlagen

Bijlage 1: de stem van ouders en jongeren

Lorydana

Lorydana Büyükbaş (26) komt oorspronkelijk uit Zutphen en heeft een heftige jeugd achter de rug. Inmiddels ondersteunt ze zelf jongeren in de regio als ervaringsdeskundige (ED) bij TeamED. “Ik kom uit een ontwrichte thuissituatie en ben heel onveilig opgegroeid bij ouders die zich met criminaliteit bezighielden. Daardoor werd ik al snel uit huis geplaatst en kwam ik in allerlei jeugdzorginstellingen terecht.”

Lorydana belandde als jongere zelf in de criminaliteit. “Binnen de jeugdzorg kwam ik in contact met andere jongeren die ook uit moeilijke thuissituaties kwamen en zich met verkeerde dingen bezighielden. Op die manier gaat het dan snel fout.” Daarbij speelde volgens haar ook een rol dat ze vaak het gevoel kreeg dat er door hulpverleners en politie te snel een stempel op haar werd geplakt. “Ik werd op een gegeven moment vooral gezien als crimineel, in plaats van als kind met verslaafde ouders. Als niemand vertrouwen aan je geeft, dan ga je daar als jongere ook wel naar handelen. Ik had een bepaalde woede in me door hoe het thuis ging en dat werd vaak van buitenaf versterkt door de negatieve manier waarop ik werd benaderd. Niemand kan iets met woede en dus krijg je een negatief stempeltje opgeplakt. Toen ik een jaar of elf was, was er niemand die verder keek dan dat agressieve gedrag van mij.”

Sinds ongeveer vier jaar is het Lorydana gelukt om uit die negatieve spiraal te komen en inmiddels volgt ze ook de mbo-opleiding Sociaal-maatschappelijk dienstverlener. Deze zomer hoopt ze af te studeren. “De belangrijkste verandering was dat ik op een gegeven moment iets aandurfde, na jaren zonder vertrouwen. Ik heb me aangemeld bij TeamED, aanvankelijk met heel veel angst en negatieve gedachten. Maar ik heb daar iets gevonden dat ik leuk vind en waar ik ook goed in ben: het begeleiden van jongeren. Dus dat heeft heel goed uitgepakt, ik ben heel blij dat ik die stap heb gezet.”

Bij Team ED zetten ongeveer 15 ervaringsdeskundigen op vrijwillige basis hun eigen ervaring met (jeugd)hulpverlening in om jongeren binnen de jeugdzorg te ondersteunen. “Ik ga bij veel jongeren langs, vaak gewoon om een praatje te maken, vragen te beantwoorden en soms ook om te bespreken wat ze nu willen met hun leven.” Door hun eigen verleden staan de ervaringsdeskundigen vaak heel dichtbij jongeren, vertelt Lorydana. “We proberen ze voor zichzelf op te laten komen en hun weg te vinden bij alle instanties, maar bijvoorbeeld ook te helpen met het vinden van een woning als dat nodig is. Alles om ze te helpen bij het volwassen worden. Dit zijn jongeren die vaak geen netwerk hebben waar ze door worden ondersteund.”

Mirjam en Eva

Mirjam van Ast heeft de jeugdhulpverlening jarenlang van dichtbij meegemaakt. Haar 16-jarige dochter Eva maakte 16 januari 2019 een einde aan haar leven, terwijl ze op dat moment op een gesloten afdeling in de OG Heldringstichting in Zetten verbleef. Eva had een stoornis in het autistisch spectrum en kende sombere periodes. Sociaal en emotioneel had ze soms moeite om mee te komen op school en in het contact met anderen. Vanaf haar dertiende kon Eva een paar dagen in de week bij een gezinshuis in Vorden terecht en sinds haar zevende jaar kreeg ze gedurende verschillende periodes ambulante behandeling bij Dimence. Dat ging moeizaam, vertelt Mirjam. “Eva vond dat het aan de buitenwereld lag en dat ze zelf geen probleem had.” Op een gegeven moment krijgt ze onder toezicht van een psychiater ook antidepressiva voorgeschreven. Na een eerste suïcidepoging in de zomer van 2018 stemmen Eva’s ouders uiteindelijk wanhopig in met een gedwongen plaatsing in Zetten, ook omdat er op dat moment binnen de GGZ geen plek beschikbaar is waar minder vrijheidsbeperkingen worden opgelegd. Daar gaat het begin 2019 dus vreselijk mis.

In de hulpverlening aan haar dochter ging veel verkeerd, reconstrueert Mirjam achteraf. “Eva heeft door wachtlijsten lang moeten wachten op de juiste hulp en was in een heftige omgeving als Zetten helemaal niet op haar plek. Er is ook geen goede overdracht tussen hulpverleners geweest, met Eva’s autismespectrum werd daardoor te weinig rekening gehouden.” Mirjam en Eva’s vader merkten bovendien dat het vaak ontbrak aan goede communicatie en transparantie vanuit de hulpverlening richting ouders. “Steeds wisselende contactpersonen, verschillende mensen die indiceren; daar gaat heel veel bij mis binnen de hulpverlening. Hoge werkdruk speelt daar absoluut een rol in, dat heb ik zelf wel gezien bij instellingen. Maar de bureaucratie ook, dat zie je natuurlijk in de hele zorgsector. Daardoor houden mensen te weinig tijd over om zich echt eindverantwoordelijk te voelen, het is soms een beetje een doorschuifsysteem geworden.”

Inmiddels denkt Mirjam graag mee over wat er anders en beter kan in de jeugdhulpverlening. Doordat ze in de Stentor over Eva vertelde wordt ze ook vaak door andere ouders benaderd over hun ervaringen met hulpverlening aan jongeren. “Het gaat mij ook om alle Eva’s die er nu nog zijn. Ik zie het als een soort eerbetoon aan Eva om daaraan te kunnen bijdragen.” Mirjam worstelt regelmatig met de vraag wat er anders en beter kan bij hulp aan jongeren die zijn vastgelopen. “Hoe kun je hulpverlening aan jongeren aan de voorkant anders inrichten? Dat is natuurlijk een heel grote, lastige vraag. Zorg voor jeugd is ook geen wetenschap, die beleidsmatig ingekleurd kan worden door meneren en mevrouwen achter bureaus. Resultaten kunnen niet enkel worden afgemeten aan statistieken.”

In elk geval heel belangrijk, wat Mirjam betreft: goed luisteren naar jongeren zelf, naar hun ouders en hun omgeving en niet te snel gedrag van jongeren problematiseren door er een stempeltje op te plakken. “Zorg dat jongeren en ouders zich gehoord voelen. Hun stem, verhaal en ‘needs’ meenemen maakt beleid inclusief en vollediger. Zorg voor 'onze' kinderen bestaat uit het bieden van kaders, veiligheid, perspectief en vertrouwen. En het belangrijkste is luisteren. Luisteren naar hen, snappen hoe de huidige maatschappij in elkaar zit en hoe zij zich daarbinnen bewegen. Waar lopen jongeren tegenaan? De vertaalslag weten te maken naar de individuele behoefte.”

Om jongeren te bereiken is laagdrempeligheid ook heel belangrijk, denkt Mirjam. “Ik heb laatst een heel mooi gesprek gehad met Dorine Ruter van s*tichting Lokaal, dat in wijk*-centrum Waterkracht zit. Daar komen veel jongeren die niet zo snel zelf ergens over aan de bel zullen trekken. Door een veilige situatie te creëren komen daar toch dingen aan het licht. Ook als je geen professionele hulpverlener bent kun je jongeren in zo’n setting op weg helpen door ze de juiste route te wijzen. Er speelt onder jongeren best veel, maar het is soms lastig om dat aan het licht te krijgen. En Corona bemoeilijkt dat ook nog eens, daardoor verdwijnen jongeren van de radar. Maar die laagdrempeligheid als bij de stichting Lokaal is heel belangrijk, een buurtfunctie.”

Niels en Selena

Niels (19) en Selena (16) zitten allebei in de jongerenraad van jeugdzorginstelling Pactum. “Dat is een groep jongeren die nog in een woongroep zitten, of zoals ik in het verleden met jeugdzorg te maken hebben gehad”, vertelt Niels. “We proberen er aan bij te dragen dat het voor jongeren die nu in een woongroep zitten een prettigere tijd is. Ik ben zelf bij de jongerenraad gegaan omdat er best veel mis was met de woongroep waar ik zat en dat wilde ik graag veranderen.”

Niels komt uit Zutphen en verbleef op zijn zestiende een jaar in de woongroep van Pactum in Zutphen. “Toen ik een jaar of veertien, vijftien was wilde ik graag bij de populaire jongens horen. Door verschillende dingen die ik thuis heb gedaan, waar ik verder liever niet op in ga, verslechterde de band met mijn moeder. Toen ben ik van mijn moeder naar mijn vader gegaan, mijn ouders zijn gescheiden. Via mijn vader ben ik uiteindelijk in de jeugdzorg terechtgekomen, omdat we wilden voorkomen dat er hetzelfde zou gebeuren als bij mijn moeder thuis. Inmiddels gaat het weer goed met me en woon ik gelukkig weer bij mijn moeder. Naar een woongroep gaan is voor mij wel iets geweest dat ik nodig heb gehad in mijn ontwikkeling. Ik denk dat ik anders niet stevig in mijn schoenen had gestaan en vrij weinig of geen contact meer met mijn moeder zou hebben.”

Selena heeft sinds haar veertiende met jeugdzorg te maken en woont momenteel in de woongroep van Pactum in Zutphen, waar Niels eerder ook verbleef. “Ik heb vanaf mijn achtste of negende jaar met jeugdzorg te maken. Mijn ouders hebben een vechtscheiding gehad en daarom is er jeugdzorg bij gekomen, om te zorgen dat het met de kinderen ook goed zou blijven gaan. Dat was op dat moment niet zo. Ik heb eerst een tijdje bij mijn moeder gewoond, maar dat ging niet goed. Daarna ben ik bij mijn vader gaan wonen, waar het wel een hele tijd goed ging. Tot mijn dertiende of veertiende, toen heb ik zelf de keuze gemaakt om tegen mijn voogd te zeggen dat ik niet meer bij mijn vader wilde wonen. Dat was puur omdat er toen heel veel ruzies waren en ik nog wel het contact met mijn vader wilde houden. Anders was dat niet heel lang meer goed gegaan. Ik ben toen naar een woongroep gegaan en daar zit ik nu nog. Met die keuze ben ik op zich nog steeds wel blij, maar ik zie in de woongroep ook veel dingen die beter zouden kunnen.”

Belangrijke issues waar de jongerenraad van Pactum zich mee bezighoudt: de vele verhuizingen van woongroep naar woongroep waar jongeren mee te maken hebben en de overgang van minderjarigheid naar meerderjarigheid, die voor jongeren vaak veel te groot is. Niels: “Op het moment dat je 18 wordt moet je eigenlijk zo snel mogelijk weggewezen. Daar moet veel meer tijd voor zijn, voor die overgang.” Maar waar jongeren in woongroepen misschien nog wel het meeste tegenaan lopen is het gebrek aan tijd bij de groepsleiding om daadwerkelijk met de jongeren zelf bezig te zijn, weten Niels en Selena. “Je wordt vaak als een nummertje behandeld en niet als een persoon”, merkte Niels zelf. “Het contact tussen leiding en jongeren is meestal slecht. Als je niet goed in je vel zit en een luisterend oor nodig hebt is dat er vaak gewoon niet.” Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de papieren rompslomp waar hulpverleners in de jeugdzorg mee te maken hebben. Selena: “Daardoor is er weinig tijd om met de jongeren bezig te zijn. Zelfs als je een simpele vraag hebt is er vaak gewoon geen tijd voor en wordt gezegd: wacht maar even tot na de overdracht. Dat duurt soms wel een uur of langer, terwijl wij ook dingen willen kunnen doen. Maar wij hebben geen andere mogelijkheid, omdat we daar wonen.”

Carole en Jessica, moeders van Sofia en Levi

Carole Nekkers en Jessica Meijer hebben allebei een kind met ADHD, autisme, een ontwikkelingsachterstand en een lichte verstandelijke beperking. Zowel Sofia (9) van Jessica als Levi (6) van Carole gaan naar het speciaal onderwijs op de Anne Flokstraschool. De beperkingen van hun kind hebben een hele grote impact op het gezin en op hun omgeving, vertellen Carole en Jessica. “Wat voor anderen heel simpel is, is voor ons een hele onderneming. Alles moet voorspelbaar zijn, je bent continu aan het vooruit denken over eventuele onverwachte situaties die zich voor kunnen doen. Zomaar even spontaan iets doen zit er voor ons niet in”, legt Carole uit.

Vanwege die situatie hebben de twee gezinnen veel met jeugdhulpverlening en daarmee ook met de gemeente te maken. De beide Zutphense moeders hebben meer met elkaar gemeen, want onafhankelijk van elkaar schreven ze een brief aan het ministerie van Volksgezondheid (Carole) en aan de gemeente Zutphen (Jessica) over de negatieve ervaringen die ze hebben met jeugdconsulenten en de hulpverlening aan Sofia en Levi. De rode draad: allebei willen ze graag samen met hun partner de ruimte krijgen om veel zelf voor hun kind te zorgen, maar hebben het gevoel daarbij soms tegen bureaucratische en financiële muren op te lopen. Passende ambulante hulpverlening ter ondersteuning is vaak moeilijk te vinden en daarom nemen Carole en Jessica en hun echtgenoten liever zelf de zorg voor hun kind op zich.

Voor Jessica is vooral de steeds terugkerende papieren rompslomp rond het aanvragen van een Persoonsgebonden budget (PGB) als informele zorgverlener een grote frustratie. “Vanaf 2016 ontvangt mijn dochter PGB, maar elk half jaar moet ik een nieuw plan schrijven voor een nieuwe aanvraag. Dat gaat niet zonder slag of stoot; de ene keer wordt het zo toegewezen en de andere keer moet je er enorm veel moeite voor doen om dingen te bewijzen.” Jessica zit bepaald niet te wachten op al die extra belasting, in een situatie waarin de belasting op haar en haar gezin toch al hoog is. “Ze weten wat er met mijn dochter aan de hand is, dat verandert echt niet. Zo’n PGB-plan, daar gaat zoveel tijd in zitten.”

Het contact met de gemeente over hulpverlening loopt voor beide gezinnen via de jeugdconsulenten. Daar waren in het verleden veel wisselingen van de wacht en is volgens Carole en Jessica weinig ervaring met zwaardere casussen als die van hun zoon en dochter. Jessica: “In deze regio is er ook heel weinig aanbod aan passende professionele hulpverlening. Als er al wat is, dan hebben we er vaak weinig aan. Als ouders zijnde ben je vooral druk met de hulpverleners leren wie het kind is en hoe je daarmee om kunt gaan. Dat kost al heel veel tijd en vervolgens vertrekken ze meestal weer snel. Hulpverleners weten vaak niet om te gaan met onze kinderen.”

Carole en haar man zitten nu ruim een jaar in een bezwaarprocedure over een PGB-aanvraag die is afgewezen voor de zogeheten bovengebruikelijke zorg die ze aan Levi geven. Daar is sprake van als de voor het kind noodzakelijke zorg boven de zorg uitgaat die een kind van dezelfde leeftijd zonder beperkingen redelijkerwijs nodig heeft. Carole: “Er is steeds veel strijd over de vraag wat bovengebruikelijke zorg is. Wij vinden dat heel pijnlijk en zouden ook wel willen dat ons kind alle normale dingen kan doen die andere kinderen doen. Maar dat gaat vaak gewoonweg niet. Alles ligt steeds heel erg op een weegschaal: is het wel echt noodzakelijk of niet? Wij doen veel uitgaven voor hulpmiddelen en vormen van begeleiding die lang niet altijd worden vergoed. Zolang we zelf thuis voor Levi kunnen zorgen willen we dat gewoon blijven doen. Het is wel je eigen kind en daar wil je toch het liefst zo lang mogelijk voor blijven zorgen.”

Bijlage 2: kaders

2.1 De Jeugdwet

Gemeenten hebben wettelijke taken op het gebied van ondersteuning aan kinderen en jongeren met name gericht op preventie, gezondheid, voorschoolse voorzieningen en leerplicht. Met de komst van de Jeugdwet (2015) zijn de gemeenten ook verantwoordelijk geworden voor geïndiceerde, meer curatieve jeugdzorg en kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het ging daarbij om het overdragen van verantwoordelijkheden en budgetten van het Rijk, de provincie en de zorgverzekeraars naar de gemeenten (transitie). Maar vooral ook om een vernieuwing van het stelsel door dit eenvoudiger en klantvriendelijker in te richten (transformatie) en dichter bij de inwoners te organiseren. De transitie is een verantwoordelijkheid van het Rijk en wordt voornamelijk ingevuld via wetgeving; de invulling van de vernieuwing is een taak van de gemeenten.

De Jeugdwet beschrijft de volgende doelen voor jeugdhulp:

- Inzet op preventie en vroegsignalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- Het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van jeugdhulp door het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, buurten, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
- Het bevorderen van de opvoedcapaciteit van de ouders;
- Het inschakelen, herstellen en versterken van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn sociale omgeving (eigen kracht);
- Het waarborgen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
- Het aanbieden van integrale hulp aan gezinnen (één gezin, één plan, één regisseur).

Meer informatie: www.rijksoverheid.nl

2.2 Andere wetten

Naast de Jeugdwet hebben we ook te maken met onder andere:

- de Wet publieke gezondheid verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg;
- de Wet kinderopvang;
- de Wet leerplicht en RMC-regelgeving voor één doorlopende aanpak van leerplicht (jeugdigen van 5 tot 18 jaar) tot en met bestrijding van voortijdig schoolverlaten (tot 23 jaar);
- de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE);
- de Wet passend onderwijs.

2.3 Strategische visie Sociaal domein Zutphen

De visie luidt: '*Zutphen, een sterke inclusieve samenleving*!'

De missie: *'van zorgen voor naar zorgen dat'*.

De leidende principes in de strategische visie zijn:

Principe 1: Een verantwoordelijke samenleving

In Zutphen houden mensen rekening met elkaar en kijken ze naar elkaar om. Iedereen kan naar vermogen werken, leren of anderszins van betekenis zijn. Inwoners, partners en de gemeente werken in samenhang aan een sterke samenleving die het mogelijk maakt dat sociale verbanden ontstaan en blijven.

Principe 2: Focus op preventie

In Zutphen gaan mensen uit van wat wél en wat zelf kan. Talenten en kwaliteiten zijn zichtbaar en worden benut. Daardoor worden veel (oorzaken van) problemen al voorkomen. Door preventieve activiteiten zorgen we dat kleine zorgen geen grote zorgen worden. Want je ergens zorgen over maken betekent niet per definitie dat er professionele zorg nodig is.

Principe 3: Zo dichtbij mogelijk

Om bij te dragen aan een sterke, inclusieve samenleving is het nodig dat inwoners, partners en de gemeente elkaar kennen en weten te vinden. Mensen voelen zich het best in hun eigen vertrouwde omgeving. Daarom zijn de mogelijkheden voor contact, activiteiten en ondersteuning zo dichtbij mogelijk georganiseerd.

Principe 4: Effectief en efficiënt

Als (tijdelijke) ondersteuning nodig is nemen inwoners, partners en de gemeente samen de verantwoordelijkheid om dit zo effectief en efficiënt mogelijk te doen. Oftewel: er wordt gedaan wat echt helpt om waar mogelijk de regie in eigen hand te houden of krijgen.

Bijlage 3: uitvoering versterken pedagogische samenleving

Doel: komen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van opgroeien en opvoeden van kinderen, ouders, de school en de gemeenschap. We gaan uit van inclusiviteit: elk kind kan zichzelf zijn ongeacht zijn achtergrond of geaardheid. We willen een cultuuromslag naar *opvoeden doen we samen, een beweging van medicaliseren naar normaliseren*. Daarmee willen we voorkomen dat kleine problemen uitgroeien tot grote problemen. Het onderwijs zien we als centrale plek voor verandering.

Samen met

- de samenwerkingsverbanden passend onderwijs
- de schoolbesturen, scholen, ouders
- de organisaties met voorschools aanbod
- preventiepartners,
- zorgaanbieders
- sportverenigingen, kunst- en cultuursector

Wat we willen bereiken

1. We streven naar een gezamenlijke inzet op het belang van de school als oefenplaats en 'medeopvoeder': van zorgperspectief naar het versterken van het pedagogisch klimaat. We vinden het wenselijk dat vragen van kinderen, ouders en leerkrachten over opvoeden en opgroeien laagdrempelig worden beantwoord in plaats van geproblematiseerd. Dat vraagt ook om het versterken van de informele netwerken in de scholen. Evenals een directe verbinding met het voorschoolse aanbod en met organisaties in de wijk.
2. We zorgen dat kinderen en jongeren hun talenten kunnen ontplooien en kansen krijgen. Laagdrempelige voorzieningen zoals speeltuinen, sportverenigingen, kunst- en cultuur zijn daarvoor essentieel.

Wat we (gaan) doen

1. **Opstellen van een ontwikkelagenda van en met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, de schoolbesturen en de kinderopvangorganisaties**
   Met deze partners delen wij de visie dat elk kind de kans moet hebben om zich in een doorgaande lijn naar vermogen te kunnen ontwikkelen. We concretiseren deze visie naar wat we afzonderlijk en samen kunnen betekenen om het pedagogisch klimaat op de scholen te versterken. Welke kansen en vraagstukken liggen er? We leren van eigen projecten en van 'good practises' van andere gemeenten. Wat zien wij; wat is 'normaal' maar wordt nu 'ge-

medicaliseerd'? Wat is nodig om het pedagogisch klimaat te versterken? Waar is dan inzet (op) nodig en door wie en wanneer?

2. **Uitbouwen van het project #opladers**
   #opladers is een project om een beweging te realiseren waarin het normaal is om vragen rondom opgroeien en opvoeden meer met elkaar te delen, hulp aan te bieden en te vragen (www.mijnopladers.nl). #opladers wil in eerste instantie ouders stimuleren om op natuurlijke ontmoetingsplekken het gesprek met elkaar aan te gaan. We beginnen op de basisscholen. Maar we willen ook op andere natuurlijke ontmoetingsplekken deze beweging tussen ouders stimuleren. Zodat het heel normaal wordt om bijvoorbeeld op de kinderopvang, de sportvereniging of bij een speeltuin vragen rondom opvoeding onderling te delen, hulp aan te bieden en te vragen.
3. **Werken aan een cultuuromslag naar normaliseren**
   Ook intern werken we aan een cultuuromslag naar ondersteuning op basis van 'normaal' opvoeden en opgroeien, minder hulpafhankelijkheid en minder medicaliseren. Dat doen we door training en intervisie van medewerkers, door richtlijnen, door uitbreiding van laagdrempelige algemene voorzieningen en door afbakening van geïndiceerde jeugdhulp.
4. **Opzetten van beleid en acties voor wat betreft spelen, sport, kunst en cultuur**
   Speelbeleid gaan we uitwerken. De verbinding met buurtsportcoaches, sportverenigingen, scoutingorganisaties en kunst en cultuursector wordt nadrukkelijker gezocht.
5. **Activiteiten voor jongeren**
   Samen met de Zutphense organisaties gaan we een duurzaam aanbod ontwikkelen. Daarbij willen we jongeren uitdrukkelijk betrekken.
   Daarbij denken we bijvoorbeeld aan jongeren vanuit de doelgroep LHBTI, jonge mantelzorgers, de jongerenadviesraad, jongeren via ontmoetingsplekken en de jongerenstraatcoaches.

Bijlage 4: uitvoering preventie en vroegsignalering

Doel: We willen voorkomen dat kinderen in jeugdhulp terecht komen door stevige basisvoorzieningen als onderwijs en kinderopvang. En een doorlopende keten van opvoed- en opgroeiondersteuning van voor de geboorte tot 23 jaar.

Samen met

De kernpartners binnen het Jeugd Preventie Netwerk Zutphen (JPNZ):

- GGD
- Yunio
- Humanitas
- Perspectief Zutphen
- Samenwerkingsverband Passend Onderwijs PO IJssel Berkel
- Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO Regio Zutphen / Onderwijszorg-centrum
- Kinderopvangorganisaties
- MEE oost
- Diverse (vrijwilligers)organisaties

Naast deze kernpartners zijn er veel andere actieve organisaties die ook op buurt- en wijkniveau veel betekenen voor het versterken van de pedagogische samenleving en preventie.

Wat we willen bereiken

Het doel van preventie is het voorkomen van problemen, maar ook vergroten van de kracht van jeugdigen, hun ouders en de samenleving. Daarmee is er ook een overlap met het versterken van de pedagogische samenleving.

Samen werken we aan een aanbod op het gebied van preventie dat:

- zorgt voor het vergroten van kracht, kennis en vaardigheden van kinderen en jongeren;
- ouders versterkt in hun opvoedvaardigheden;
- vroegtijdige signalering mogelijk maakt;
- (het verergeren van) problemen voorkomt;
- waardoor geïndiceerde zorg niet (meer) nodig is.

We streven naar een doorlopende keten van activiteiten en ondersteuning voor alle leeftijdsgroepen, goed afgestemd, met aandacht voor overdrachtsmomenten en zonder onnodige dubbelingen. De daarbij behorende waarden zijn samenwerking, respect en vertrouwen.

Wat we (gaan) doen

We faciliteren een doorlopende keten van preventieve activiteiten op de volgende thema's. De inzet op deze thema's wordt in de onderstaande paragrafen uitgewerkt:

- Opvoed- en opgroeiondersteuning (4.1)
- Jeugdgezondheidszorg (4.2)
- Peuteropvang, voor- en vroegschoolse educatie, BSO+ (4.3)
- (Passend) onderwijs (4.4)
- Voorkomen van schooluitval/jeugdwerkloosheid (4.5)

4.1 Opvoed-opgroeiondersteuning

Samen met

Kernpartners JPNZ

Wat we willen bereiken

Een afgestemd en onderscheidend aanbod aan voorliggende voorzieningen voor opvoed- en opgroeiondersteuning.

Wat we (gaan) doen

Samen met onze sociale partners hebben we het Preventieplan ''Echt doen wat nodig is' opgesteld (2018-2019). In 2020 is dit plan opnieuw onder de loep genomen om te kijken wat we kunnen versterken. De inventarisatie is gedaan door middel van een uitvraag bij alle partijen en prioriteiten zijn gesteld door het Jeugd Preventie Netwerk Zutphen (Blauwdruk preventie jeugd, Zutphen 2021).

Kansen	Integrale thema's
Versterken samenleving	
Laagdrempelige ontmoetingsplekken voor jongeren en gezinnen (divers).	Jeugd, Wmo
Maatschappelijk betrokkenheid jongeren: stageplekken, vrijwilligerswerk specifiek gericht op jongeren, jongerenwerk	Jeugd, onderwijs, leerplicht, veiligheid
Meer ondersteuning in overstap naar 18 jaar. Inclusief laagdrempelige ondersteuning bij financiën en/of financiële problemen, ondersteuning bij dagbesteding en wonen.	Jeugd, inkomen, veiligheid
Vrij toegankelijk aanbod zoals activiteiten in weekenden en vakanties voor alle kinderen (ook gezinnen in armoede).	Jeugd, inkomen
Versterken samenwerking netwerkpartners	
Integraal aanbod laaggeletterdheid, ketenaanpak.	Voorschools aanbod, onderwijs, jeugd
Integraal aanbod voorlichting kinderen/ jongeren en ouders: workshops voor ouders/ kwetsbare ouders(thema's; gedrag en levensfasen, positief ouderschap) voorlichting faalangst social media gamen	Jeugd, onderwijs, gezondheid, veiligheid

drugsgebruik, alcohol, roken opvoedvoorlichting voorbereidingstraining voor ouders van kinderen met ASS op vervolgonderwijs pesten hoogbegaafdheid loverboycircuit	
Integraal aanbod kinderen in echtscheidingssituatie.	Jeugd
Een integraal plan rondom gezinnen in armoede	Jeugd, veiligheid, gezondheid, inkomen,
Een integraal plan rondom de 1e[e] 1000 dagen van het kind.	Gezondheid, jeugd
Gezond opgroeien voor kinderen, ketensamenwerking: Voeding en voedingsmiddelen, water drinken Bewegen	Gezondheid, jeugd, sport, onderwijs
Omzetten van zorg in natura naar een algemene voorziening	
Integraal groepsaanbod, bijvoorbeeld via theater, creatief en/of sport: faalangsttraining, weerbaarheidstraining rots en water training sociale vaardigheden suïcide preventie omgaan met pesten hoogbegaafdheid	Jeugd, onderwijs, sport en cultuur
Buitenschoolse opvang met een plus vormgeven in de buurt	Onderwijs, jeugd

4.2 Jeugdgezondheidszorg

Samen met

- Yunio (consultatiebureau 0-4 jaar)
- GGD (vanaf 4 jaar)
- Verloskundigen
- Kraamzorg
- Huisartsen
- Pop-poli Gelre ziekenhuizen

Wat we willen bereiken

1. **Een doorlopende lijn**
   We streven naar een goed sluitende keten van verloskundigen, Yunio (0-4 jaar) en GGD (vanaf 4 jaar) en met het bredere netwerk zodat er goed wordt samengewerkt om kwetsbare kinderen en gezinnen te ondersteunen.
   Jeugdgezondheid is meer dan alleen het consultatiebureau. De GGD ziet ook na het vierde jaar alle kinderen en monitort vanuit deze contactmomenten de gezondheid van kinderen en signaleert hierbij ook de kwetsbare kinderen. In samenwerking met de scholen en daar waar nodig met het jeugdteam. De laatste jaren wordt steeds meer ingezet op veerkracht en weerbaarheid. Dit wordt vanuit verschillende disciplines opgepakt. Dus niet alleen de jeugdarts en jeugdver-

pleegkundige heeft hier een rol in maar ook de gezonde schooladviseur en de adviseur gezondheidsbevordering.

2. **Vaccinatie van alle kinderen**
   Een van de speerpunten in het Preventieplan Jeugd is het bevorderen van vaccinatie. Het blijkt dat in Zutphen relatief veel ouders hun kinderen niet laten vaccineren. Dit brengt gezondheidsrisico's met zich mee.
3. **Preventie roken, alcohol, drugsgebruik, overgewicht**
   Vanuit het gezondheidsbeleid zijn er preventieactiviteiten die gericht zijn op jeugd, bijvoorbeeld roken, alcohol, drugsgebruik of gezond gewicht. Daarvoor verwijzen we naar de nota lokaal gezondheidsbeleid (Gezonde gewoonten in een gezonde omgeving; gemeente Zutphen 2020-2025): "we zorgen voor voorlichting over alcohol en drugsgebruik en werken aan handhaving van de leeftijdsgrens uit de Drank- en Horecawet"

Wat we (gaan) doen

1. **Integrale ketenafstemming**
   We stellen een plan op voor de samenwerking van alle partners die ondersteuning kunnen bieden voor de eerste 1000 dagen van een kind.
   We blijven via de reguliere overleggen de warme overdracht van Yunio naar de GGD en naar de scholen monitoren.
2. **We voeren campagne om de vaccinatiegraad te verhogen.**
   De samenwerkende partners voeren campagne voor vaccinatie van babies en kinderen.
3. **Preventieaanbod**
   Tactus preventie biedt een basispakket aan preventieactiviteiten op het gebied van verslaving aan in Zutphen. Alle scholen voor voortgezet onderwijs in Zutphen kunnen gebruik maken van het preventieaanbod. Waar nodig werken we samen met de politie, jongerenwerk en scholen om overlast door jongeren vanwege drugsgebruik en handel aan te pakken.
   Daarnaast breiden we het preventieaanbod voor gezonde voeding en leefstijl uit.

4.3 Kinderopvang

Samen met

- Acht aanbieders van peuteropvang en voor- en vroegschoolse educatie;
- Graafschapbibliotheken, Yunio, Taalhuis.

Wat we willen bereiken

1. **Peuteropvang**
   - Elk kind naar een voorschoolse voorziening om daarmee sociale vaardigheden op te doen en voorbereid aan de basisschool te beginnen.
   - Peuteropvang fysiek en financieel zo laagdrempelig mogelijk.
2. **Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)** in het kader van Onderwijs Achterstanden Beleid (OAB)

Het OAB heeft tot doel onderwijsachterstanden, waaronder taalachterstanden, van kinderen vroegtijdig te signaleren en te bestrijden. Het beleid richt zich op kinderen van 2,5 tot 6 jaar en hun ouders. Het doel van de inzet is om de kinderen met zo weinig mogelijk achterstand te laten instromen in het basisonderwijs. Daarmee worden kansen op het succesvol doorlopen van de basisschool vergroot.

3. **Kinderopvang sociaal medische indicatie**
   Ontlasten van gezinnen waar om sociaal medische redenen kinderopvang gewenst is.
4. **Buitenschoolse Opvang met een plus**
   We willen een tussenvorm realiseren tussen een reguliere BSO en een specialistische BSO in Zutphen en in Warnsveld.

Wat we (gaan) doen

1. **Reguliere peuteropvang**
   Uitvoeren subsidieregeling peuteropvang en voorschoolse educatie gemeente Zutphen.
2. **Voor een vroegschoolse educatie (VVE)**
   - Maken en uitvoeren van een beleidsplan VVE;
   - Coördinatie voor plaatsing bij een kinderopvangorganisatie en verbindende schakel voor de warme overdracht van voorschoolse- naar schoolse begeleiding (groep 1 en 2);
   - Taalvaardigheid van kinderen en ouders versterken. Ouders nog beter betrekken. Samenwerking met Graafschapbibliotheek, Taalhuis, Yunio en andere organisaties verstevigen om samen tot een integrale aanpak te komen.
3. **Kinderopvang Sociaal Medische Indicatie (SMI)**
   Afstemming tussen Yunio (indicaties) en jeugdconsulenten over passende inzet.
4. **Registratie, Toezicht en Handhaving Kinderopvang**
   De gemeente heeft een wettelijke taak om de registratie, toezicht en handhaving goed uit te voeren. Intern moeten we hier de capaciteit voor op orde houden. De A-status willen we behouden.
5. **Buitenschoolse opvang plus (BSO+)**
   We realiseren een BSO+ in Zutphen en in Warnsveld. De pilot BSO+ is erop gericht om kinderen met een extra hulpvraag naschoolse opvang te bieden op een reguliere BSO, waarbij ze op een leuke, gestructureerde manier na schooltijd en in de schoolvakanties hun vrije tijd zinvol invullen en zij de sociaal emotionele vaardigheden vergroten. De ‘stamgroep’ voor deze kinderen is kleiner dan de normale groepsgrootte op de BSO, de leidsters zijn geschoold en er is meer begeleiding.

4.4 (Passend) Onderwijs

Samen met

- Primair onderwijs: het Samenwerkingsverband (SWV) Passend onderwijs IJssel-Berkel
- Voortgezet onderwijs: het Samenwerkingsverband (SWV) Passend Onderwijs Regio Zutphen

- De schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs
- De andere, bij de samenwerkingsverbanden betrokken gemeenten

In de Ondersteuningsplannen van SWV IJsselBerkel (2018-2022) en SWV Regio Zutphen (2018-2022) is de basis gelegd om te komen tot goede afstemming tussen gemeentelijke taken (o.a. jeugdhulp) die aansluiten op de uitdagingen van (passend) onderwijs.

Schoolbesturen in de gemeente Zutphen weten elkaar en andere bestuurlijke partners - zoals de gemeente, kinderopvang en jeugdhulp - te vinden. Het Masterplan onderwijshuisvesting, het Jeugd Preventie Netwerk Zutphen en de stuurgroep Jeugd zijn daar goede voorbeelden van.

Wat we willen bereiken

1. **Passend onderwijs**
   Met de samenwerkingsverbanden delen wij de visie dat elk kind de kans moet hebben om zich in een doorgaande schoollijn naar vermogen te kunnen ontwikkelen. Vanuit 'passend onderwijs voor ieder kind' ondersteunen wij het streven naar een inclusieve samenleving waarbij alle kinderen binnen het reguliere onderwijs zowel onderwijs als noodzakelijke zorg krijgen, ongeacht hun achtergrond en/of beperking. "Regulier waar het kan, speciaal waar het moet". Dat vraagt om het opzetten, versterken en verankeren van de interprofessionele samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Met focus op het versterken van het pedagogisch klimaat. Dichtbij het kind en de ouder(s).
2. **Belemmeringen door overlap wetgeving wegnemen**
   Vaak is er sprake van een 'grijs gebied': is er sprake van een jeugdhulpvraag of een onderwijsvraag? We (h)erkennen dat in voorkomende gevallen dit onderscheid niet te maken is. De vraag wie er verantwoordelijk is voor (de bekostiging van) de ondersteuning van kinderen werkt belemmerend in de samenwerking en bovenal zijn kinderen (en ouders) hier niet bij gebaat.
3. **Grip op doorverwijzingen dyslexiezorg in de gemeente Zutphen**
   Volgens de Jeugdwet zijn gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk voor ernstige enkelvoudige dyslexiezorg (EED) voor jeugdigen in de basisschoolleeftijd. De prevalentie van het aantal jeugdigen met een EED indicatie in de gemeente Zutphen ligt hoger dan het landelijk gemiddelde. Schoolbesturen, het samenwerkingsverband en de gemeente Zutphen zijn het eens dat de inzet van geïndiceerde begeleiding bij EED/dyslexie aanpak niet in de plaats mag komen van goed leesonderwijs op school.
4. **Leerlingenvervoer**
   We regelen passend vervoer voor kinderen die daar volgens de verordening voor in aanmerking komen. We monitoren de verandering in vervoersbewegingen in relatie tot de nieuw te realiseren Cluster 4 school in Zutphen.

Wat we (gaan) doen

1. **Versterken samenwerking primair onderwijs en jeugdhulp**
   Het SWV IJsselBerkel voert, samen met de betrokken gemeenten, sinds 2019 drie pilots Jeugdhulp in primair onderwijs uit. De pilots worden gemonitord en geevalueerd en leiden in 2022 tot een voorstel voor vervolg.
   - Regulier basisonderwijs: 5 pilotscholen in Zutphen
     Een jeugdhulpverlener werkt samen met ouders en leerkrachten om kinderen met gedragsproblematiek die (tijdelijk) wat extra's nodig hebben te ondersteunen en zo veel mogelijk te 'normaliseren'. Daarmee voorkomen we jeugdhulp.
   - Gespecialiseerd onderwijs: 2-3 pilotscholen in Zutphen
     We zetten indicaties voor individuele jeugdhulpvoorzieningen op school om naar een algemene voorziening. Eén of een beperkt aantal zorgaanbieder(s) levert de ondersteuning op school. Dit zorgt voor snellere en betere ondersteuning en meer rust op school voor alle kinderen. Binnen deze pilots inventariseren en elimineren we de belemmeringen in het 'grijze gebied'.
   - Integraal arrangeren: werkprocessen optimaliseren
     In deze pilot worden werkprocessen van het onderwijs en de gemeenten (de

toegang) geïnventariseerd en geanalyseerd. Dit levert een rapportage op, waarin bestaande processen van doorverwijzing en het toekennen van hulp zijn doorgelicht en succesfactoren, knelpunten en adviezen worden gegeven.

2. **Versterken samenwerking voortgezet onderwijs en jeugdhulp met inzet van onderwijszorgsteunpunten (OZS) en het Onderwijs Zorg Centrum (OZC)**
   Alle scholen voor voortgezet onderwijs hebben een Onderwijszorgsteunpunt (OZS). Het OZS heeft deskundigheid op het gebied van leerontwikkeling, didactiek, gedrag en sociaal-emotionele ontwikkeling. Het kan signaleren, helpen bij het verhelderen van de vraag, adviseren, ondersteunen en begeleiden. Gezinsgeneralisten maken onderdeel uit van de OZS-en. Betrokken gemeenten leveren een financiële bijdrage aan de (jeugd)zorg in de OZS.
   Het Onderwijs Zorg Centrum (OZC) is een buitenschoolse voorziening, bedoeld voor ondersteuning en begeleiding van leerlingen met problemen in een zo preventief mogelijk stadium. Indien nodig biedt het OZC (tijdelijke) opvang en begeleiding aan leerlingen die op de eigen school problemen ondervinden en voor wie de ondersteuning die de school kan bieden, ontoereikend is. Binnen het OZC werken onderwijs en zorgpartners samen in een geïntegreerd team dat adviseert en de daadwerkelijke ondersteuning uitvoert.
   Deze samenwerking van jeugdhulp en scholen wordt (2020-2022) door schoolbesturen en het samenwerkingsverband regio Zutphen tegen het licht gehouden. Bespreking en afstemming van ontwikkelingen en aanpassingen die nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning aan leerlingen te verbeteren is georganiseerd in een OOGO (op overeenstemming gericht overleg).
3. **Aanpak dyslexie**
   Met het SWV IJsselBerkel en scholen voor primair onderwijs in de gemeente Zutphen komen we tot een werkwijze waarbij het voorkomen en vroegsignaleren van taalachterstand centraal staat en waarmee de noodzaak voor het indiceren van dyslexie trajecten wordt teruggedrongen. We stemmen af met het SWV regio Zutphen/voortgezet onderwijs, dat een eigen dyslexiebeleid kent.

Achtergrondinformatie Onderwijs
Uitgangspunt binnen de wet Passend onderwijs (2014) is dat het onderwijs zijn doelstellingen realiseert in nauwe verbinding met andere sectoren, zoals met gemeenten voor jeugdhulp en de kinderopvang.

Het hoofddoel van de wet Passend onderwijs is dat voor alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften thuisnabij/toegankelijk onderwijs wordt gerealiseerd, waarbij zij gericht worden ondersteund in het behalen van onderwijsdoelen. Samengevat luidt het geheel van doelstellingen als volgt:
Geen kind thuis(zitter):
Ieder kind ontvangt (passend) onderwijs:
…dat zo regulier mogelijk van karakter is…;
…en bovendien thuisnabij beschikbaar is…;
…waarbij leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken…;
…met passende en op maat extra ondersteuning waar nodig…;
…dat met minder bureaucratie wordt georganiseerd…;
…door (meer) handelingsbekwame professionals…;
…en leidt tot demedicaliseren van het onderwijs.

In de eerste periode na de wetswijziging is veel aandacht uitgegaan naar de inrichting van de samenwerkingsverbanden (SWV). Zij hebben als wettelijke taak om een (samenhangend) dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren. De wijze waarop zij dit doen is vastgelegd in een ondersteuningsplan, waarover zij - voorafgaand aan bestuurlijke vaststelling - op overeenstemming georganiseerd overleg (OGOO) voeren met de gemeente(n).

4.5 Voorkomen schooluitval en jeugdwerkloosheid

Samen met

- Team Jeugd (inclusief leerplicht en RMC trajectbegeleiders)
- Samenwerkingsverband VO regio Zutphen / Onderwijszorgcentrum (OZC)
- Scholen voortgezet onderwijs Zutphen
- GGD (jeugdarts)
- VSV-Stedendriehoek (Ferm)
- Lokale / sociale partners zoals Walhallab, Dagelijks Bestaan, Stichting Lokaal, Perspectief Zutphen, Cornerstone

Het voorkomen van verzuim en schooluitval is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC), onderwijs en gemeenten. Zutphen hoort bij de RMC regio Stedendriehoek, van waaruit wordt samengewerkt aan het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters (VSV).

Wat we willen bereiken

Het VSV-plan 2020-2024 is het kader waarbinnen de komende periode regionaal/subregionaal en lokaal wordt gewerkt. Doelstellingen zijn:

1. Laagdrempelig ondersteunen van jeugdigen in een stressvolle situatie.
2. Voorkomen van schooluitval, bij voorkeur al bij startend verzuim ingrijpen: geen enkel kind of jongere zit langer dan 4 weken aaneengesloten thuis.
3. Succesvol teruggaan naar onderwijs van niet naar schoolgaande jongeren.
4. Toeleiden van jongeren die niet werken en geen opleiding volgen naar passend werk of ‘leren’/'ontwikkelen'

Onze ambitie is om alle kwetsbare leerlingen in beeld te hebben, op school of daarbuiten.

Wat we (gaan) doen

1. **Ontwikkelen en uitvoeren van een samenhangend plan op het gebied van jeugd en jongeren uit Zutphen richting school of werk**
   We verstrekken subsidie aan een aantal organisaties die jongeren in een kwetsbare situatie laagdrempelige ondersteuning bieden. Het aanbod van deze organisaties is onderling sterk onderscheidend en aanvullend op de uitvoering van onze wettelijke taken. Met deze partners werken wij aan een integraal plan jongeren. Het actieplan Aanpak Hangjeugd zal hier ook onderdeel van zijn.
2. **Verbeteren samenwerking jeugdconsulenten, leerplicht en RMC**
   Als er sprake is van verzuim / voortijdig schoolverlaten is er vaak ook sprake van onderliggende problematiek. In de praktijk van team leerplicht is steeds vaker sprake van complexe problematiek. De RMC-trajectbegeleiders zijn, evenals de jeugdconsulenten, onderdeel van team jeugd. De samenwerking binnen het team

en met de consulenten Wmo en Gelre werkt! willen we verbeteren. Onder andere door het aanpassen van werkprocessen, een betere warme overdracht, meer mogelijkheden tot gegevensdeling en heldere afspraken over casusregie.

3. **Stimuleren en faciliteren van activiteiten voor het voorkomen van schoolverzuim binnen het voortgezet onderwijs in de vorm van pilots**
   De huidige pilots Heel Intensief Terug (HIT) en ‘met LEF weer perspectief’ worden geëvalueerd en waar gewenst verder uitgerold.

4. **Concretiseren maatregelen VSV-plan 2020-2024 regio stedendriehoek**
In het VSV programma 2020-2024 van de RMC regio stedendriehoek zijn een viertal maatregelen opgenomen, namelijk:
    - ondersteuning van het onderwijs,
    - aansluiting bij jongeren,
    - het versterken van de pedagogische civil society
    - doorstroom voor jongeren in kwetsbare positie.

    Ook voorziet het VSV-plan in een plusvoorziening; een combinatieprogramma van zorg/hulpverlening, onderwijs en (indien nodig) arbeidstoeleiding. Wij richten ons zoveel mogelijk op het versterken en verbreden van bestaande lokale activiteiten en voorzieningen.

Bijlage 5: uitvoering versterking eerste lijn

Doel: Een goed georganiseerde eerste lijn waarbij de toegang weet wat zijn taken en verantwoordelijkheden zijn, met deskundigheid, casus- en procesregie en een brede blik. Waar goede samenwerking is met huisartsen en met het onderwijs. Ondersteuning en zorg wordt alleen ingezet als het echt nodig is. Zo licht als mogelijk. Intensief en duurzaam als het moet.

5.1 Team Jeugd

Team Jeugd is één van de vijf teams van het sociaal domein. Dit is een integraal team met beleidsadviseurs, gedragsdeskundigen, consulenten jeugd, consulenten leerplicht/RMC, consulenten SMI, consulenten leerlingenvervoer en backoffice medewerkers. Door al deze mensen bij elkaar te positioneren is er een goede verbinding tussen beleid en uitvoering.

De afgelopen jaren is het team en de transformatie versterkt door:

- het op orde brengen van de formatie;
- één teamleider die sturing geeft aan dit team met ondersteuning van coördinatoren;
- de basis op orde te brengen (systemen, monitoring);
- de uitvoering van diverse pilots in het kader van betere zorg voor minder geld (onder andere door samenwerking huisartsen, onderwijs, zorgaanbieders).

Samen met

- Zorgaanbieders
- Organisaties met een preventief aanbod
- Andere verwijzers waaronder huisartsen, Gecertificeerde Instellingen (jeugdbescherming) en Veilig Thuis
- SWV-en passend onderwijs

Wat we willen we bereiken

1. **Doen wat nodig is**
   We willen passende ondersteuning inzetten, doen wat nodig is, normaliseren, licht als het kan, zwaar als het moet. Zo dichtbij mogelijk.
2. **Laagdrempelige en kwalitatief sterke toegang naar jeugdhulpvoorzieningen**
   Mede op basis van landelijk onderzoek komen we op de volgende basiskwaliteiten voor het (toegangs)team Jeugd:
   - Jeugdhulpverleners met SKJ registratie, onder supervisie van een gedragsdeskundige;
   - Kwaliteiten om een goede triage uit te voeren (normaliseren, eigen kracht en netwerk, mogelijkheden voorliggend veld, kennis zorgaanbieders);

- Expertise op LVB, JGGZ, Jeugdhulp en aanpak complexe casussen met veiligheidsrisico's;
- Stevige kennis van het voorliggend veld in Zutphen;
- Deskundigheid om lichte hulpverlening uit te voeren;
- Een brede blik: we kijken niet alleen naar het kind, maar naar het hele gezin/netwerk en weten de collega's te vinden als er bredere problematiek aan de hand is;
- Casus- en procesregie bij complexe casussen;
- Efficiënte en zorgvuldige werkprocessen;
- Monitoring en evaluatie.

3. **We zijn een lerende organisatie met blijvende aandacht voor verbeteringen**
   Dit helpt ons om onze dienstverlening te verbeteren en met aanbieders te werken aan kwaliteit van zorg.

Wat (gaan) we doen

1. **Lichte hulpverlening laagdrempelig organiseren**
   - We gaan een onderscheid maken in lichte vrij toegankelijke hulpverlening en geïndiceerde specialistische zorg. Daarmee dringen we het gebruik van geïndiceerde zorg voor relatief lichte opvoedvragen terug. De afbakening en inrichting van lichte hulpverlening gaan we nader onderzoeken.
   - De samenwerking jeugdconsulenten - huisartsen borgen we in een structurele werkwijze.
   - De pilots jeugdhulp in onderwijs gaan we evalueren, dit leidt tot structurele afspraken voor het vervolg en voor de samenwerking met de jeugdconsulenten.
   - We kennen de voorliggende organisaties; we schalen vanzelf op en af wanneer nodig.
   - We werken met een brede blik en systeemgericht. Bij multiproblematiek werken we nauw samen de collega's binnen het sociaal domein.
2. **We groeien toe naar een team met voldoende capaciteit en kwaliteit om complexe casussen en/of casussen met veiligheidsrisico's aan te kunnen**
   We zien dat er een steeds groter beroep wordt gedaan op de jeugdconsulenten om te acteren op crisissituaties en casussen met een hoge complexiteit en veiligheidsrisico's. Dit komt ook door een verschuiving van taken van andere organisaties (Veilig huis, jeugdbescherming) naar 'de voorkant'. Daarvoor gaan we:
   - casus- en procesregie en monitoring en evaluatie versterken door werkprocessen nog beter in te richten;
   - de samenwerking met jeugdbeschermingsorganisaties en keten veiligheid nader uitwerken aan de hand van structurele afspraken en evaluatie van casussen (zie ook veiligheid).
3. **We evalueren en ontwikkelen**
   - Clienttevredenheid meten we - jaarlijks - op creatieve manieren. Niet alleen de kwaliteit van zorg en ondersteuning, maar ook onze eigen dienstverlening. Aanbevelingen volgen we op.
   - We blijven investeren op deskundigheidsbevordering, intervisie en coaching.

De uitdaging voor Team Jeugd is ruimte voor de professional om een goede afweging te maken over wat een gezin echt nodig heeft. Dat vraagt om kritisch doorvragen en het hanteren van een afwegingskader (zie ook hoofdstuk 6). Het kan ook leiden tot het afwijzen van aanvragen voor jeugdhulp en tot een toename van bezwaren en klachten.

Daarnaast is meer kennis van privacywetgeving essentieel. Binnen het sociale domein gaat het bij uitstek om verwerking van persoonsgegevens. Daarbij moeten we voorkomen dat medewerkers 'bevriezen' en niet meer durven handelen. 'Niet handelen' is ook 'handelen'.

Basisfuncties voor lokale teams

In opdracht van de VNG en het Ministerie van VWS heeft KPMG eind 2019 een routekaart opgesteld voor het doorontwikkelen van lokale (jeugd)toegang teams[3]. Dit heeft de volgende inzichten opgeleverd:

- het is nodig aan de voorkant voldoende inhoudelijke expertise beschikbaar te hebben;
- lokale teams horen zicht te hebben op de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk;
- lokale teams leveren ook zelf (kortdurende) concrete ondersteuning;
- er is een goede visie nodig van de gemeenten op de inrichting van de toegang/ lokale teams (ontwikkeld in dialoog met partijen in de wijk), om keuzes af te dwingen en uitlegbaar te maken naar alle betrokkenen;
- beperk het aantal aanbieders en bouw de samenwerking op. Zo leg je ook de basis voor gezamenlijk leren en verbeteren.

Op basis van deze inzichten zouden overal in Nederland minimaal vijf basisfuncties op lokaal niveau geregeld moeten zijn:

1. Veilige leefomgeving: houd altijd oog voor een veilige leefomgeving van de inwoner;
2. Tijdig signaleren van de vraag: door verbinding te maken met de wijk: investeer in preventie; wees aanwezig daar waar de doelgroep is, zodat vragen gehoord worden. Maak verbinding met de wijk en werk '*outreachend*';
3. Vindbare en toegankelijke hulp: wees toegankelijk en vindbaar en voer een goede triage uit;
4. Handelen met een brede blik: verhelder de vraag, plan van en met het huishouden en verleen ondersteuning, beleg de regie, maak duidelijke afspraken en houd een vinger aan de pols;
5. Leren en verbeteren: verzamel inzichten, ga erover in gesprek en durf te veranderen.

VNG en VWS zetten in op de implementatie van deze basisfuncties. Het samenvoegen van de toegang en licht jeugdhulp sluit aan op deze basisstappen.

[3] KPMG, Basisfuncties voor lokale teams in kaart. 30 september 2019

5.2. Samenwerking Huisartsen

Samen met

Alle huisartsen (groeps)praktijken in Zutphen.

Wat we willen bereiken

Door samenwerking van jeugdconsulenten en huisartsen kunnen we meer passende ondersteuning aan kind en gezin bieden. En mede daardoor hebben we meer sturing op het budget voor jeugdhulp. In 2017 is de samenwerking van een jeugdconsulent in één huisartsenpraktijk gestart. Dit is als project uitgerold naar huisartsenpraktijken in alle wijken in Zutphen.

Uit de tussentijdse evaluatie (Proscoop, 2020) blijkt dat de samenwerking effectief is en leidt tot:

- Goede samenwerking
- Laagdrempelig en regelmatig contact
- Hulpvraag kind en gezin beter in kaart
- Meer tijd voor kind en gezin
- Sneller hulp kunnen inschakelen door korte lijnen
- Zorg op de juiste plaats
- Ontlasting werkdruk artsen
- Besparing op zorgkosten doordat er meer lichte hulpverlening en minder specialistische ondersteuning wordt ingezet.



Wat (gaan) we doen?

1. De pilot wordt een structurele werkwijze vanaf 1 januari 2022.
2. Met de zorgverzekeraar gaan we in gesprek om de samenwerking mede te financieren.

Bijlage 6: uitvoering intensieve jeugdhulp

Doel: We werken samen met zorgaanbieders aan tijdige, passende en kwalitatief goede ondersteuning voor kinderen met (complexe) problematiek. We willen dat er voor ieder kind een thuis is. De veiligheid van kinderen staat voorop.

6.1 Kwalitatief goede en betaalbare zorg

Samen met

- Acht gemeenten in de Regio Midden IJssel Oost Veluwe (Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst, Zutphen) waar we jeugdhulpvoorzieningen mee inkopen
- Zorgaanbieders
- Aanbieders algemene voorzieningen

Wat we willen bereiken

1. **Optimaliseren van de regionale inkoop**
   We willen kinderen met complexe problematiek tijdige, passende en kwalitatief goede ondersteuning kunnen bieden. Daarvoor zoeken we de samenwerking met zorgaanbieders die aansluiten op deze vraag.
   Jeugdhulp kopen we in via een open raamovereenkomst en een inspanningsgerichte manier van bekostigen. Uniek in het land is dat we één regionale overeenkomst hebben voor Jeugd en Wmo (www.zorgregiomijov.nl). Aanbieders die voldoen aan (kwaliteits)criteria kunnen zich inschrijven op de raamovereenkomst en worden betaald voor de geleverde zorg.
   Hoewel de huidige wijze van inkoop veel keuzevrijheid voor onze inwoners biedt zien we ook nadelen in het grote aantal aanbieders en de hoge administratieve lasten. We willen samen met de regiogemeenten kritisch blijven op onze wijze van inkoop en een optimaliseringsslag maken om te komen tot strategisch partnerschap, meer innovatie en kostenefficiëntie. Waarbij goede hulp voorop blijft staan. De raamovereenkomst is verlengd tot 31 december 2023. Naast het verbeteren van de huidige werkwijze oriënteren we ons ook op de inkoop vanaf 2023.
2. **Transformatie lokaal**
   We willen een beweging inzetten om te komen tot normaliseren en de inzet van lichtere vormen van zorg en ondersteuning waar mogelijk. Dat vraagt om een wisselwerking tussen zorgaanbieders en een goed afgestemd pakket van algemene voorzieningen, zodat we preventief kunnen inzetten, afschalen waar mogelijk, en opschalen waar nodig.
3. **Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een duurzaam zorglandschap**
   We streven naar gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en zorgaan-

bieders voor een duurzaam zorglandschap (kwaliteit van zorg, betaalbaarheid, doelmatigheid, efficiency, toegankelijkheid).

Wat we (gaan) doen

1. Regionale samenwerking voor optimalisering inkoop uitvoeren;
2. Voorbereiden inkoop na 2023;
3. Regiovisie Jeugd en Wmo ontwikkelen en uitvoeren (verplichting vanuit landelijke Norm voor Opdrachtgeverschap);
4. Strategisch partnerschap (lokaal en regionaal) aangaan met enkele zorgaanbieders op thema's, gericht op normaliseren en efficiënt op- en afschalen;
5. Budgetplafonds en daarmee samenhangend lokale versterking van het contractmanagement verder uitwerken en bestendigen;
6. Het zorgaanbod afbakenen door aanscherping van de verordening en beleidsregels;
7. Verbinding van toezicht en handhaving lokaal en regionaal op de kwaliteit en rechtmatigheid van de zorgverlening.

6.2 Voor ieder kind een thuis

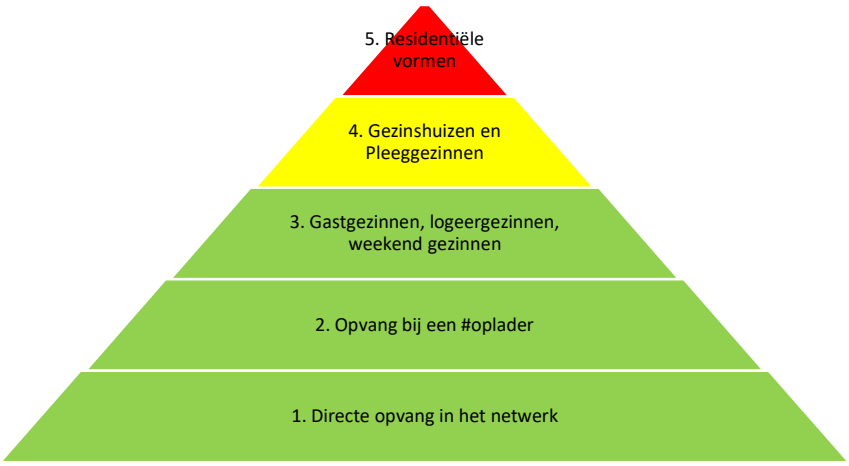
Samen met

- ouders, vrijwilligers en zorgaanbieders
- steungezinnen, gastgezinnen, weekendgezinnen
- pleeggezinnen en gezinshuizen
- aanbieders van residentiële zorgvormen en netwerkvoorzieningen

Wat we willen bereiken

Het is van belang dat kinderen de ondersteuning en begeleiding krijgen die ze nodig hebben. Dit gebeurt in de eerste plaats door de ouders van het kind in zijn of haar eigen omgeving. Daar krijgt het kind liefde en geborgenheid, een basisveiligheid om zichzelf te ontplooien. Maar soms lukt dit niet, vanwege de situatie in het gezin en/of door problematiek van het kind. Dan zoeken we naar opvang en ondersteuning die zoveel mogelijk als thuis voelt voor een kind. Dat kan licht en tijdelijk zijn, of intensiever en voor langere tijd. Residentiële opname willen we zoveel mogelijk voorkomen (gemeente Zutphen, projectplan voor ieder kind een thuis, 2019).

Visueel ziet deze beweging er uit als in onderstaande figuur.



Wat we (gaan) doen

1. Stimuleren dat ouders elkaar helpen (#opladers)
2. Werving steungezinnen, pleeggezinnen, gezinshuizen
3. Doorontwikkeling van een expertteam voor complexe problematiek, met deelname van gemeenten en zorgaanbieders (lokaal én regionaal).

6.3 Veiligheid eerst

Samen met

De ketenpartners bij huiselijk geweld:

- Gemeentelijke toegangsteams (Jeugd en Wmo)
- Jeugdbeschermingstafel (JBT)
- Gecertificeerde Instellingen (GI)
- Raad voor de kinderbescherming (RvdK)
- Veiligheidshuis
- Zorgaanbieders
- Centrum Seksueel Geweld (SCG)
- Veilig Thuis Noord Oost Gelderland (NOG)
- Moviera
- Reclassering, politie, onderwijs, welzijnswerk

Wat we willen bereiken

1. **Kinderen groeien veilig op: zonder huiselijk geweld, fysiek en psychisch**
   De gemeente is onderdeel van de veiligheidsketen op basis van de wettelijke taken van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. De gemeente is verantwoordelijk voor het:
   - bieden van laagdrempelig advies en ondersteuning (als preventieve aanpak);
   - signaleren van huiselijk geweld en het opstellen van risico-taxaties en veiligheidsplannen;
   - bieden van lichte ondersteuning of het inzetten van specialistische zorg;
   - organiseren van maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering.
2. **Optimale ketensamenwerking**

Vanwege onze verantwoordelijke rol voor de veiligheid van kinderen binnen een ketensamenwerking, willen we minimaal bereiken dat de ketenpartners goed op elkaar aansluiten en dat daardoor de veiligheid in gezinssystemen effectief en efficiënt wordt geborgd.

3. **Optimale invulling gemeentelijke rol**
   We willen onze gemeentelijke rol en taken binnen de veiligheidsketen optimaal vervullen. Daarbij geldt in alle gevallen: veiligheid eerst. Voorop staat dat de veiligheid van kind en gezin direct goed wordt geborgd. Pas daarna worden plannen gemaakt om de veiligheid structureel te borgen. Vervolgens zoeken we de juiste hulp en ondersteuning.

Wat we (gaan) doen

1. **Versterken ketensamenwerking**
   - We versterken de regionale ketensamenwerking door deel te nemen aan overleggen en afspraken te maken over de samenwerking. Bijvoorbeeld over de regionale aanpak van huiselijk geweld en nazorg ex-justitiabele jeugd.
   - We versterken de keten lokaal en zetten met de ketenpartners in op effectiever handelen en het verbeteren van de samenwerking in de praktijk.
   - We stellen voorwaarden aan de ketenpartners bij subsidieverlening.
   - We stemmen af tussen landelijke, regionale en gemeentelijke actielijnen. We werken volgens de Regiovisie Aanpak Huiselijk geweld 2020-2023 en de daarbij behorende uitvoeringsagenda.
   - We werken mee aan de Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming (opgesteld door de 7 jeugdhulpregio's samen met de 4 gecertificeerde instellingen (GI's) en 3 Veilig Thuis organisaties, 2020). We willen samenwerkingsafspraken maken tussen de GI's en gemeentelijke toegang zodat kwetsbare kinderen de meest passende ondersteuning en hulp krijgen.
   - We monitoren en grijpen tijdig in bij kwetsbare gezinnen. Dat doen we onder andere door een effectieve en efficiënte voortgangsbewaking.

2. **Optimale invulling gemeentelijke rol**
   - Preventie: we organiseren en sluiten aan bij activiteiten om huiselijk geweld en kindermishandeling te voorkomen en signalen te melden (zoals publiekscampagnes en het inrichten van een chatfunctie bij Veilig Thuis).
   - We werken binnen het toegangsteam Jeugd volgens de meldcode huiselijk geweld. Dat wil zeggen dat signalen van huiselijk geweld altijd worden besproken en worden gemeld bij Veilig Thuis.
   - We zorgen voor voldoende deskundigheid bij de Jeugd- en Wmo consulenten. Het signaleren en handelen bij veiligheidsrisico's is een continue proces.
   - We werken toe naar één gemeentelijk aanmeldpunt voor Veilig Thuis voor huiselijk geweld en kindermishandeling.
   - We werken met casusregisseurs en we schalen op naar de procesregisseur Jeugd en Huiselijk geweld voor stagnerende complexe casussen met een grote veiligheidscomponent.
   - We zetten specifieke deskundigheid in bij signalen van onveiligheid. Indien nodig wordt een melding gedaan bij Veilig Thuis, de jeugdbescherming of de raad voor de kinderbescherming. Voor er door instanties wordt ingegrepen wordt er eerst met de betrokkenen zelf gesproken via de Jeugdbeschermingstafel. De gemeentelijke procesregisseur Risicojeugd wordt ingescha-

keld bij risicojongeren (die met justitie in aanraking zijn geweest) en bij overlastgevende groepen 'hangjongeren'.
- We borgen de 'veiligheid eerst'. We leggen zo nodig een tijdelijk huisverbod op. Wanneer sprake is van escalatie van huiselijk geweld kan de pleger tijdelijk een huisverbod worden opgelegd door de burgemeester, zodat de veiligheid in huis is geborgd en hulpverlening kan worden gestart.

3. **Verbeteren monitoring**
   We willen meer zicht op resultaten van onze inzet op veiligheid en de effecten daarvan. Maar effect van onze inzet is niet direct te herleiden uit cijfers. Er zullen zich altijd nieuwe onveilige situaties blijven voordoen. Een toename van het aantal meldingen betekent dat er meer wordt gesignaleerd. Dat betekent niet persé dat er meer onveiligheid is. Dit kan dus een positief effect zijn.

   Effectmeting kan alleen door de betreffende gezinnen zelf langer te monitoren. Dit doen we via de eigen registratiesystemen en aan de hand van regionale en landelijke onderzoeksgegevens.

Bijlage 7: netwerksamenwerking

Wat we willen bereiken

De Stuurgroep Jeugd heeft op 16 april 2019 bevestigt dat ze de netwerksamenwerking voor de Jeugd in Zutphen de komende jaren wil voortzetten met als visie:

Alle kinderen groeien gezond, veilig, kansrijk en vooral blij op.

En als doelstelling: “We willen een sterk netwerk/platform zijn, dat scherp heeft en acteert op waar de domeinen preventie, jeugdhulp, gezondheid, onderwijs en veiligheid elkaar raken”:

1. Maatschappelijk:
    - kwaliteit van basisvoorzieningen die een positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren stimuleren;
    - efficiënt en vroegtijdig signaleren en ondersteunen van ouders en kinderen, waarmee we voorkomen dat zwaardere zorg nodig is;
    - met een doorlopende keten van ondersteuning van zwangerschap tot 23 jaar.
2. Organisatorisch:
    - een goed afgestemd preventie aanbod zonder onnodige dubbellingen;
    - met een gezamenlijke ambitie en aanpak;
    - met regie en sturing op resultaten.

De Stuurgroep heeft in 2019 besloten tot het opstellen van een Preventieplan en een Beleidsplan Jeugd. Qua communicatie is afscheid genomen van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Dit werd te veel geassocieerd met een locatie en met jeugdhulp, in plaats van met integrale samenwerking. De samenwerkingsovereenkomst CJG werd niet verlengd.
In 2019 is door de organisaties op preventiegebied een Preventieplan opgesteld. Het Jeugd Preventie Platform Zutphen (JPNZ) heeft gezorgd voor een voortvarende uitvoering daarvan (o.a. # opladers, Kansrijke Start, Hulpwijzer, van residentieel naar tussenvormen, jeugdhulp in onderwijs). Vervolgens is in 2020 hier een verdieping op gedaan door een inventarisatie te maken van de ‘witte vlekken’; de Blauwdruk Preventie.
De gemeente (beleidsadviseur jeugd) faciliteert de samenwerking en communicatie.

Wat we (gaan) doen

1. **De netwerksamenwerking verstevigen.**
   We denken dat het meerwaarde heeft om de huidige samenwerking te verstevigen. De kracht van organisaties samen, elkaar kennen en opzoeken, gezamenlijke verantwoordelijkheid.
2. **Een integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dat vraagt om verbreding van de samenwerking.**
   We denken aan partners vanuit onderwijs(huisvesting), kinderopvang, gezondheid, welzijn, cultuur, zorgaanbieders, gemeente. Dat betekent ook uitbreiding van de stuurgroep met partners vanuit onderwijs(huisvesting) en met een aantal zorgaanbieders.

3. **We stellen samen een meerjaren agenda op.**
   Het Beleidsplan Jeugd bevat een ontwikkelagenda. Vanuit onderwijs, kinderopvang en onderwijsachterstandenbeleid is een Lokaal Educatieve Agenda (LEA) vereist[4]. We stellen voor dat beiden worden samengevoegd tot een meerjaren agenda voor de samenwerking tussen partijen.
4. **We werken met een stuurgroep (of bestuurlijk overleg) dat de richting bepaalt en werkgroepen die beleid en uitvoering op thema's ter hand nemen.**
   Dit gaan we nader uitwerken.

Stuurgroep (onderwijs, gezondheid, welzijn, cultuur, zorgaanbieders, gemeente) Leidend: de Ontwikkelagenda Jeugd/Lokaal Educatieve agenda (LEA) Onderliggende overleggen/verbanden zijn: • Jeugd Preventie Netwerk Zutphen (en partners) • OOGO's[5] passend onderwijs, openbaar onderwijs, onderwijshuisvesting • Werkgroep voorkomen taal en onderwijsachterstand (VVE/OAB), • Onderwijshuisvesting: werkgroep school en samenleving • Overlegtafel zorgaanbieders Netwerkbijeenkomsten preventie en zorgaanbieders Zutphen

5. **We bekrachtigen de netwerksamenwerking met een samenwerkingsovereenkomst.**
   Daarin leggen we ook de verantwoordelijkheid voor communicatie en coördinatie vast. We geven gezamenlijk opdracht om dit op te stellen.

[4] Wettelijk is vereist dat er jaarlijks overleg is met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over "het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de inschrijving en toelating". Dit overleg staat in de praktijk bekend als het overleg over de Lokale Educatieve Agenda (LEA-overleg).

[5] OOGO = Op Overeenstemming Gericht Overleg. Wettelijk verplichte afstemming gemeenten-(school)besturen in het kader van passend onderwijs, leerplicht, onderwijshuisvesting, openbaar onderwijs