



Opvoedingsondersteuning in Noord-Holland

Agnes van den Andel
Nelleke Hilhorst

Opvoedingsondersteuning in Noord-Holland

Amsterdam, 5 juli 2006

Agnes van den Andel
Nelleke Hilhorst

Met medewerking van:
Alice van de Vooren
Paul Hulshof

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	7
2.1	Inzet quick scan	8
2.2	Leeswijzer	8
3	Verantwoordelijkheden	9
3.1	Gemeenten	9
3.2	Provincie	10
3.3	Bureau jeugdzorg	10
3.4	Rijk	11
4	Resultaten onderzoek	12
4.1	Resultaten van de enquête met betrekking tot activiteiten en aanbod	13
4.2	Activiteiten, aanbod en middelen bureau jeugdzorg	19
4.3	Expertsessie	20
4.4	Conclusie	21
5	Advies inzet provinciale impulsmiddelen	23
5.1	Belangrijkste knelpunten	23
5.2	Voorstel inzet impulsmiddelen	25
	Bijlagen	
Bijlage 1	Opzet Quick scan	31
Bijlage 2	Triple 'P'	32
Bijlage 3	De helpende hand	34
Bijlage 4	Beter omgaan met pubers	35
Bijlage 5	Overige Bronnen	36

1 Samenvatting

De provincie Noord-Holland heeft € 3 miljoen ter beschikking gesteld voor een impuls opvoedingsondersteuning, voor de periode 2006-2010.

Hiermee wil de provincie gemeenten uit Noord-Holland, die geen aanspraak hebben kunnen maken op de landelijke impuls, ondersteunen bij het opzetten en versterken van adequate opvoedingsondersteuning.

DSP-groep heeft van de provincie opdracht gekregen te onderzoeken hoe de extra impuls op het gebied van opvoedingsondersteuning het beste ingezet kan worden.

Om antwoord te krijgen op deze vraag is een quick scan uitgevoerd met de volgende doelen:

- Inventariseren van de activiteiten van gemeenten en de bureaus jeugdzorg in Noord-Holland op het gebied van opvoedingsondersteuning.
- Inzicht bieden in de knelpunten van gemeenten ten aanzien van dit thema.
- Gericht advies geven met betrekking tot de oplossing van de knelpunten en de mogelijke inzet van de provinciale middelen.

De quick scan bestond uit drie activiteiten:

1 Schriftelijke enquête onder gemeenten

Met deze enquête is een inventarisatie gemaakt van het huidige aanbod op het gebied van opvoedingsondersteuning. Er is gevraagd welk type aanbod er is, voor welke leeftijdscategorieën, wie dit aanbod uitvoert en in welke omvang. Ook is gevraagd welk aanbod ontbreekt.

Naast een inventarisatie van het aanbod richtte de enquête zich ook op het verkrijgen van informatie over de huidige knelpunten en wensen. Dit werd gedaan door het stellen van (open vragen) over onder meer (het ontbreken van zicht op) de behoeften aan opvoedingsondersteuning, het ontbrekende aanbod, de financiële knelpunten en de afstemming van het aanbod.

2 Interviews

Voor de quick scan zijn vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg Amsterdam en Bureau Jeugdzorg Noord-Holland geïnterviewd.

In deze gesprekken is naast inventariserende aspecten verder ingezoomd op de aanwezigheid van eventuele knelpunten ten aanzien van opvoedingsondersteuning. Ook is de wijze van financiering in relatie tot gemeenten en opvoedingsondersteuning aan de orde gekomen.

3 Expertsessie

Op basis van de gegevens verkregen uit de enquête en de groepsinterviews is een expertsessie georganiseerd. Acht beleidsmedewerkers van diverse gemeenten uit de provincie hebben deelgenomen aan de sessie.

Tijdens deze sessie is gediscussieerd over de mogelijke bijdrage die tijdelijke provinciale financiering kan leveren, om het aanbod aan opvoedingsondersteuning te versterken en eventuele knelpunten aan te pakken.

Resultaten van de quick scan: conclusie

De internetenquête is door 34 van de 55 gemeenten ingevuld, iets meer dan de helft van de gemeenten in Noord-Holland. Een aardige respons op de enquête voor een goede indicatie maar niet geheel representatief. De resultaten zijn dan ook indicatief.

Zowel uit de enquête, de gesprekken met BJZ en de expertsessie blijkt dat gemeenten nog te weinig zicht hebben op vraag en behoefte van ouders en jongeren aan opvoedingsondersteuning. Tevens is er weinig zicht op het aanbod dat instellingen doen en het aanbod dat gemeenten zelf moeten organiseren. Ook het bereik van de ondernomen activiteiten op het terrein van opvoedingsondersteuning heeft volgens de gemeenten verbetering. Daarnaast benoemen de gemeenten versnippering in het aanbod als één van de knelpunten en daarmee samenhangend blijkt dat de afstemming tussen instellingen onderling en instellingen en gemeenten nog niet optimaal is.

Verder wordt gerapporteerd over problemen met de toeleiding, registratie, en twee van de gemeentelijke functies (straks WMO) coördinatie van zorg en de licht pedagogische hulp.

Ook blijkt dat vooral het aanbod voor 12+ onvoldoende is en de zogenaamde zorgmijders onvoldoende bereikt worden met het beschikbare aanbod. De aansluiting met de jeugdzorg wordt als onvoldoende bestempeld. Het grootste probleem voor gemeenten is dat ze onvoldoende kunnen sturen op het aanbod opvoedingsondersteuning. De regiefunctie van de gemeenten op dit terrein wordt bemoeilijkt door versnippering van het aanbod, gebrekkige samenwerking én onvoldoende zicht op vraag (en aanbod). Bovendien blijkt uit de expertsessie dat gemeenten nog moeite hebben met het invullen van het complexe veld van opvoedingsondersteuning. Overigens wijkt de provincie Noord-Holland met bovenstaande conclusie niet af van de situatie in de rest van Nederland.

De uitkomsten van de expertsessie en de interviews geven een goede indicatie van de knelpunten, die gemeenten ervaren bij het uitvoeren van opvoedingsondersteuning. De respons geeft geen antwoord op het verdelingsvraagstuk ('waar' moeten de middelen precies terecht komen). Toch biedt het rapport voldoende aanknopingspunten voor beslissingen ten aanzien van de verdeling van de impulsmiddelen.

Voorstel inzet impulsmiddelen

De middelen van de provincie betreffen een eenmalige impuls; dat wil zeggen dat structurele activiteiten niet op lange termijn vanuit die middelen bekostigd kunnen worden.

De investering van de provincie dient efficiënt en effectief te zijn, waarbij rekening dient te worden gehouden met landelijke ontwikkelingen. Daarnaast moeten de middelen ingezet worden op de knelpunten die de gemeenten ervaren en de activiteiten die nu ontbreken voor bepaalde groepen kinderen en ouders. Belangrijk is om maatwerk toe te staan, waarbij verdere versnippering tegengegaan moet worden.

Voorstel is om de middelen, met inachtneming van bovenstaande, tweeledig in te zetten:

- 1 Voor producten ten behoeve van de verbetering van regievoering op de vijf functies.
- 2 Voor de inkoop van veelbelovende en/of effectieve programma's op het terrein van 12+'ers en zorgmijders.

1 Producten ten behoeve van de regievoering

Voorgesteld wordt om drie producten in te zetten om de regievoering te verbeteren, afhankelijk van hoe ver een gemeente/cluster van gemeenten is in de ontwikkeling van beleid op de vijf functies.

Product 1: Kwartier maken

Gemeenten die slecht zicht hebben op enerzijds het aanbod van instellingen en anderzijds de behoeften van ouders en jeugdigen en daarbij nog weinig beleid op de vijf functies hebben ontwikkeld, worden in de gelegenheid gesteld tijdelijk een kwartiermaker in te kopen. De kwartiermaker ontwikkelt binnen een half jaar met de gemeente een convenant tussen gemeente en overige relevante partijen voor opvoedingsondersteuning. Het convenant heeft tot doel de kwaliteit van opvoedingsondersteuning te verbeteren door een betere samenwerking en afstemming. Dit convenant kan een eerste stap zijn in de richting van een Centrum voor Jeugd en Gezin.

Product 2: inzet Triple 'P'

Voor gemeenten die nog geen samenhangend beleid op de vijf functies hebben ontwikkeld met instellingen, maar wel een eigen visie hebben op preventief jeugdbeleid en daar samen met instellingen vorm aan willen geven, kan het programma Triple 'P' worden ingekocht (zie voor omschrijving bijlage 2). Dit programma bevat verschillende "niveaus" om te komen tot een samenhangend pakket aan interventies op het terrein van opvoedingsondersteuning. Door hier als gemeente en instellingen gezamenlijk aan te werken, ontstaat een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak op het terrein van opvoedingsondersteuning. De gemeente Bussum en de ROA gemeenten hebben al aangegeven belangstelling te hebben voor Triple 'P'. De inzet van dit programma kan de opmaat vormen voor de start van een Centrum voor Jeugd en Gezin doordat partijen op basis van de uitgangspunten van Triple 'P' een samenhangend programma ontwikkelen..

Product 3: Startgeld Centrum voor Jeugd en Gezin

Zoals opgenomen in de conclusies in hoofdstuk 4 is het knelpunt van moeilijke regievoering een landelijk probleem. Diverse grote gemeenten zijn reeds begonnen met het verbeteren van de lokale infrastructuur door het inrichten van "bijvoorbeeld "Ouder&Kind Centra" (ROA-gebied), "Spilcentra" of "Opvoedingscentra". Staatssecretaris Ross wil de komende jaren een forse uitbreiding van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) bewerkstelligen. Door taken van diverse instellingen te bundelen in een CJG kan het aanbod op elkaar worden afgestemd en kan er beter worden ingespeeld op de vraag van ouders en kinderen. Doordat de gemeente of een cluster van gemeenten een CJG aanstuurt, kan meer zicht verkregen worden op wat er zich in een gemeente afspeelt met betrekking tot het aanbod van instellingen en hoe instellingen samenwerken. Daarnaast is het een kans voor gemeenten om meer zicht te krijgen op vragen en behoeften van

ouders, door met de instellingen gebundeld in een CJG in gesprek te gaan. De gemeenten die willen starten met een CJG kunnen daarvoor startmiddelen aanvragen.

2 Impuls veelbelovende/effectieve programma's

Voor de specifieke doelgroepen "zorgmijders" en "12+'ers" zijn twee programma's geselecteerd, die effectief dan wel veelbelovend zijn gebleken. Door de gemeenten in Noord-Holland de gelegenheid te geven deze programma's in te kopen, wordt het aanbod voor deze specifieke doelgroepen in de provincie beter gewaarborgd. Structurele inbedding van de programma's bij gemeentelijke instellingen is daarbij een voorwaarde.

Zorgmijders

Voor de groep "zorgmijders" gaat het om het project *Helpende hand* (meer informatie in bijlage 3), dat uitgevoerd wordt door Bureau jeugdzorg Noord-Holland, in samenhang met gemeentelijke instanties. In de gemeente Alkmaar is goede ervaring opgedaan met het project Helpende Hand. Door de inzet van het Bureau Jeugdzorg (deels uit de doeluitkering, grotendeels bekostigd door de gemeente) en inzet van intensief ambulante hulp door een zorgaanbieder kan aan risicogezinnen intensieve zorg worden geleverd. Het doel is om lange trajecten geïndiceerde zorg, uithuisplaatsingen en crises te voorkomen. Deze methode is onderzocht door het NIZW. Met behulp van de provinciale impuls kan het project ook voor de andere regio's mogelijk worden gemaakt¹.

12+ 'ers

Voor opvoeders van 12+'ers bestaat er een veelbelovend programma: "Omgaan met pubers" (zie ook bijlage 4). Dit programma wordt op dit moment uitgevoerd door bureau jeugdzorg, dit zou ook goed door een gemeentelijke instelling kunnen worden gedaan. De impulsmiddelen kunnen gebruikt worden voor enerzijds inkoop van het veelbelovende programma en anderzijds voor deskundigheidsbevordering ten behoeve van medewerkers van gemeentelijke instellingen die het programma op de lange termijn gaan aanbieden.

Voorwaarden

- Impuls is eenmalig en de provincie kan niet structureel een bijdrage leveren.
- Er dient gewaakt te worden voor verdere versnippering aanbod.
- Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid, dit dient vertaald te worden in bijvoorbeeld cofinanciering en een resultaatgerichte verantwoording.
- Gemeenten dienen aan te geven hoe zij de aangeboden producten gaan verankeren, en op welke wijze zij structureel beleid gaan voeren met betrekking tot opvoedingsondersteuning en de specifieke producten.
- De middelen worden ook ingezet bij de ROA-gemeenten.
- De middelen kunnen alleen ingezet worden voor de gemeenten die nog geen gebruik maken van de landelijke impuls.

Noot 1 Recent heeft de provincie subsidie aangevraagd bij VWS voor de ondersteuning van extra inzet op zorgmijders. Indien de door de provincie aangevraagde VWS-subsidie doorgang vindt, kunnen de impulsmiddelen daaraan ondersteunend zijn.

2 Inleiding

Met de invoering van de Wet op de jeugdzorg heeft de provincie de regie over de jeugdzorg gekregen. Deze wet is tevens van grote invloed op de verantwoordelijkheid van gemeenten ten aanzien van jeugdigen en hun ouders. Jeugdigen en ouders met lichte opgroei- en opvoedproblemen komen niet langer in aanmerking voor zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg, maar kunnen een beroep doen op opvoedingsondersteuning in het kader van het lokaal preventieve jeugdbeleid. Gemeenten zijn momenteel volop aan de slag met de ontwikkeling van het lokaal jeugdbeleid in aansluiting op de provinciale jeugdzorg. Dit beleid moet er toe leiden dat signalen van jeugdigen met problemen snel worden opgepakt en adequaat worden opgelost.

De provincie Noord-Holland heeft met de gemeenten in het kader van het Provinciaal Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg (PBOJ) begin 2005 een intentieverklaring getekend om te komen tot een sterke keten van gemeentelijk jeugdbeleid en provinciale jeugdzorg. Hierin dragen de gemeenten zorg voor het verder implementeren van de vijf gemeentelijke functies op dit terrein: informatie, signalering, toegang tot gemeentelijk hulpaanbod, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg op lokaal niveau.

In het PBOJ is afgesproken dat in 2005 en 2006 het accent ligt op de opbouw en versterking van de zorgstructuur rondom het onderwijs. Hiervoor zijn vanuit de provincie financiële middelen beschikbaar gesteld. Provinciale Staten hebben besloten daarnaast de gemeenten nog een extra impuls te geven om de aansluiting lokaal jeugdbeleid en provinciaal jeugdzorgbeleid verder vorm te geven. In de provinciale Extra Investeringsimpuls zijn in dit kader voor de periode 2006 tot en met 2010 financiën gereserveerd. De provincie wil investeren in de verdere opbouw van opvoedingsondersteuning binnen gemeenten mede met het oog op de nieuwe financieringssystematiek die vanaf 2007 van kracht wordt. In het Beleidskader Jeugdzorg 2005-2008 constateert de provincie dat dit er onvermijdelijk toe zal leiden dat het budget dat beschikbaar is voor bureau jeugdzorg voor activiteiten op gemeentelijk vlak lager wordt. Per 2007 moeten de activiteiten beëindigd zijn die het bureau jeugdzorg nu nog op basis van de doeluitkering uitvoert en die naar hun aard tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoren.

Het Rijk heeft ter ondersteuning van gemeenten in de periode 2004-2007 extra middelen ter beschikking gesteld om verdere invulling van de functies licht ambulante hulp en coördinatie van zorg te realiseren. 51 Gemeenten hebben aanspraak gemaakt op deze landelijke Impuls opvoedings- en gezinsondersteuning. De provincie Noord-Holland is voornemens via een extra impuls die gemeenten uit Noord-Holland - die geen aanspraak hebben kunnen maken op de landelijke impuls - te ondersteunen bij het opzetten en versterken van adequate opvoedingsondersteuning. De inzet van de middelen dient dáár plaats te vinden, waar de grootste knelpunten aanwezig zijn.

DSP-groep heeft van de provincie opdracht gekregen te onderzoeken waar de extra impuls op het gebied van opvoedingsondersteuning het beste ingezet kan worden. Om antwoord te krijgen op deze vraag is een opzet gemaakt voor een quick scan met de volgende doelen:

- Inventariseren van de activiteiten van gemeenten en de bureaus jeugdzorg in Noord-Holland op het gebied van opvoedingsondersteuning.
- Inzicht bieden in de knelpunten van gemeenten ten aanzien van dit thema.
- Gericht advies geven met betrekking tot de oplossing van de knelpunten en de mogelijke inzet van de provinciale middelen.

2.1 Inzet quick scan

In overleg met de provincie is gekozen om dit onderzoek uit te voeren door de inzet van een quick scan. Het voordeel van een quick scan is dat er in korte tijd veel informatie verkregen kan worden en alle gemeenten (met uitzondering van de gemeenten die gebruik konden maken van de landelijke impuls) de mogelijkheid is gegeven om een inbreng te hebben.

De quick scan bestond uit drie activiteiten:

- 1 Schriftelijke enquête onder gemeenten.
- 2 Groepsinterviews.
- 3 Expertsessie.

De quick scan is ingezet om antwoord te geven op de volgende vragen:

- 1 Wat zijn de activiteiten (inclusief het aanbod) van de gemeenten in Noord-Holland op het gebied van opvoedingsondersteuning?
- 2 Wat zijn de activiteiten (inclusief het aanbod) die de bureaus jeugdzorg verrichten op het gebied van opvoedingsondersteuning?
- 3 Uit welke middelen worden de activiteiten van de bureaus jeugdzorg bekostigd? En blijft de inzet van deze middelen de komende jaren gehandhaafd?
- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten ten aanzien van opvoedingsondersteuning voor gemeenten?
- 5 Op welke wijze kunnen de knelpunten aangepakt worden zodat ouders in elke gemeente een beroep kunnen doen op opvoedingsondersteuning?
- 6 Op welke wijze kunnen tijdelijke provinciale middelen bijdragen aan het realiseren van opvoedingsondersteuning in gemeenten?

Met de opdrachtgever is tussentijds overleg gevoerd over de opzet van de vragenlijsten, de organisatie van de expertsessie en de voorlopige resultaten.

De beantwoording van de eerste vier vragen worden in hoofdstuk 3 beschreven. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de beantwoording van vraag 5 en 6.

2.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (2) wordt beschreven hoe de verantwoordelijkheden liggen tussen het rijk, de provincie en de gemeente. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Hoofdstuk 4 is het advies over de inzet van de impulsmiddelen van de provincie ten behoeve van opvoedingsondersteuning in de gemeenten van de provincie Noord-Holland.

3 Verantwoordelijkheden

De invoering van de Wet op de jeugdzorg² (2005) heeft de verantwoordelijkheden tussen de drie overheidslagen op het terrein van jeugd duidelijker afgebakend. Met name provincies hebben nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen met de invoering van de wet, maar zeker ook gemeenten hebben in aanvulling daarop nieuwe verantwoordelijkheden waar te maken. Hier worden de verantwoordelijkheden per overheidslaag geschetst.

3.1 Gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke opdracht in het bieden van voorzieningen aan jeugdigen. Deze taken waren neergelegd in de Welzijnswet en worden vanaf 1 januari 2007 opgenomen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Het gaat hierbij om algemene voorzieningen - zoals speelplekken, jongerenactiviteiten en uitgaansmogelijkheden - maar ook om preventieve voorzieningen voor jeugdigen die in de problemen (dreigen te) raken. Bij preventieve voorzieningen valt te denken aan signaleringsnetwerken in buurten, ambulante hulp op scholen of een gezinscoach in een multi-probleemgezin.

Dit zogenaamde preventieve jeugdbeleid is met de komst van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 vertaald in *vijf functies*. De functies dienen als een soort kapstok voor gemeenten en lokale instellingen, opdat zij hun lokale jeugdbeleid in samenhang kunnen vormgeven. Het gaat om de functies:

- *Informatie- en advies*: voor iedereen is duidelijk waar binnen de gemeente informatie en advies over opvoeden en opgroeien te krijgen is.
- *Signalering*: voor alle partijen is duidelijk welke afspraken gelden voor het melden van verontrustende signalen van of over gezinnen en jeugdigen.
- *Toeleiding*: voor alle partijen is duidelijk welke afspraken gelden voor het beoordelen van gesignaleerde problemen en het zo nodig plegen van interventies. Ook hoort onder deze functie het doorverwijzen van cliënten naar lokale voorzieningen of bureau jeugdzorg.
- *Licht pedagogische hulp*: gezinnen en jeugdigen met opvoed- en opgroei-problemen komen op de juiste plek terecht en zo nodig is er licht pedagogische hulp beschikbaar.
- *Coördinatie van zorg*: voor gezinnen en jeugdigen met meervoudige problemen die daar geen greep (meer) op hebben is er coördinatie van zorg.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze functies staat elke gemeente vrij, maar op het moment dat de WMO in werking treedt, is het van belang dat gemeenten werk maken van de functies. De functies zijn namelijk verbonden aan prestatieveld 2 van de WMO:

Noot 2 In april 2006 is het JONG-sturingsadvies *Koersen op het kind* uitgekomen, dat nieuwe inzichten toont met betrekking tot het jeugd(zorg)stelsel. Deze inleiding gaat uit van de huidige situatie.

"Op preventie gerichte ondersteuning bieden aan jongeren met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden."

Als de WMO in werking treedt moeten gemeenten verantwoording af gaan leggen aan hun burgers over het gemeentelijk beleid op de prestatievelden.

3.2 Provincie

De provinciale overheden hebben als taak - naast hun verantwoordelijkheid voor de geïndiceerde jeugdzorg - het jeugdbeleid te ondersteunen en hebben daarmee indirect ook een taak ten aanzien van opvoedingsondersteuning. Provincies laten dit uitvoeren door de steunfuncties en door bureau jeugdzorg. De praktijk laat zien dat provincies ook wel eens extra subsidie verstrekken voor de ontwikkeling van opvoedingsondersteunende activiteiten of projecten opvoedingsondersteuning.

3.3 Bureau jeugdzorg

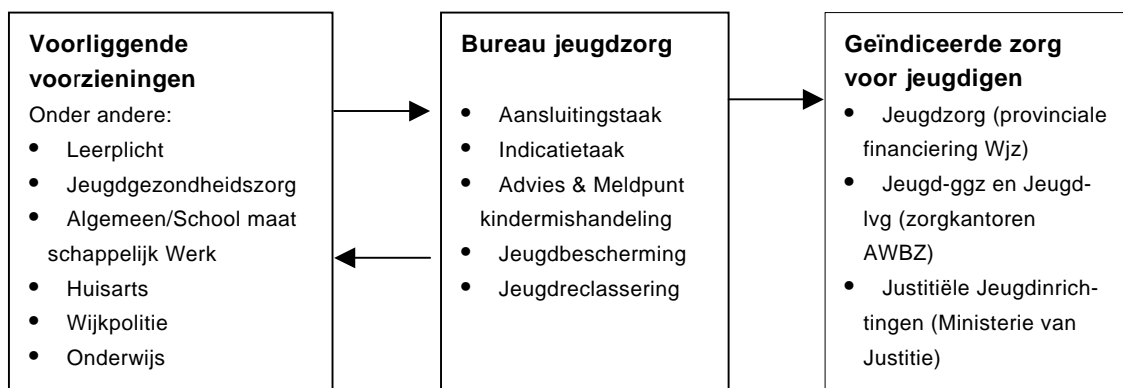
Door de invoering van de Wet op de jeugdzorg heeft de provincie de verantwoordelijkheid gekregen voor de geïndiceerde jeugdzorg. Het bureau jeugdzorg heeft in de uitvoering een sleutelpositie gekregen op het kruispunt van vraag en aanbod in de jeugdzorg. Een belangrijke taak die het bureau daarbij heeft is de *indicatiestelling*: het bepalen of een jeugdige recht heeft op jeugdzorg in de zin van de wet.

Daarnaast heeft het bureau jeugdzorg een aantal *aansluitingstaken* gekregen, die ertoe moeten leiden dat het bureau een zichtbare, laagdrempelige en outreachende voorziening is tussen het lokale domein en het jeugdzorgaanbod. Hierbij horen tevens de taken die tot doel hebben de lokale voorzieningen te versterken en te ondersteunen in het kader van vroegsignalering en opvoed/opgroeiproblemen. Deze taak is als volgt geformuleerd in de wet:

Art 10 lid 3: De stichting heeft binnen de door de provincie bij de subsidiëring gestelde grenzen voorts tot taak:

a. het advies geven aan en het bijdragen aan de deskundigheidsbevordering van en het onderhouden van contacten met algemene voorzieningen voor jeugdigen, waaronder in elk geval het onderwijs, ter versterking van deze algemene voorzieningen en ter bevordering van vroegtijdige signalering van problemen bij jeugdigen die tot zorg als bedoeld in artikel 5, tweede lid, (geïndiceerde zorg) zouden kunnen leiden.

In volgend figuur wordt de positie van bureau jeugdzorg ten opzichte van de voorliggende voorzieningen én de achterliggende voorzieningen weergegeven:



3.4 Rijk

Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor het gehele jeugdzorgstelsel; hierbij horen het opstellen van wettelijke kaders en het ter beschikking stellen van financiële middelen. Het toezicht op de jeugdzorg is tevens in handen van de Rijksoverheid.

Veel van de aansluiting tussen het lokale jeugdbeleid en het provinciale jeugdzorgbeleid, hangt af van goede afspraken tussen de decentrale overheden. Met dit onderzoek en de bijbehorende middelenimpuls ligt de provincie Noord-Holland op een goede koers om dit soort afspraken te bewerkstelligen.

4 Resultaten onderzoek

Om een goed beeld te kunnen schetsen van de activiteiten op het gebied van opvoedingsondersteuning en te kunnen garanderen dat de uitkomsten voldoende verdieping en richting geven, hebben we ten behoeve van de quick scan van verschillende onderzoeksmethoden gebruik gemaakt. Aangezien de invulling van de impuls gericht is op het oplossen van knelpunten bij gemeenten, heeft een belangrijk deel van het onderzoek plaatsgevonden onder beleidsmedewerkers van gemeenten. We hebben de volgende methoden gehanteerd.

Schriftelijke enquête gemeenten

De provincie Noord-Holland telt 65 gemeenten (inclusief Agglomeratie Amsterdam). In deze quick scan vallen de volgende 10 gemeenten buiten beschouwing omdat zij gebruik hebben gemaakt van de landelijke impuls: Alkmaar, Amstelveen (ROA), Amsterdam (ROA), Den Helder, Haarlem, Haarlemmermeer (ROA), Hilversum, Hoorn, Purmerend (ROA), Zaanstad (ROA). Dit houdt in dat in de quick scan de volgende gemeenten benaderd zijn:

1 Aalsmeer (ROA)	20 Heemstede	38 Stede Broec
2 Andijk	21 Heerhugowaard	39 Texel
3 Anna Paulowna	22 Heiloo	40 Uitgeest
4 Beemster (ROA)	23 Huizen	41 Uithoorn (ROA)
5 Bennebroek	24 Landsmeer	42 Velsen
6 Bergen	25 Langedijk	43 Venhuizen
7 Beverwijk	26 Laren	44 Waterland (ROA)
8 Blaricum	27 Medemblik	45 Weesp
9 Bloemendaal	28 Muiden	46 Wervershoof
10 Bussum	29 Naarden	47 Wester-Koggenland
11 Castricum	30 Niedorp	48 Wieringen
12 Diemen (ROA)	31 Noorder-Koggenland	49 Wieringermeer
13 Drechterland	32 Obdam	50 Wijdmeren
14 Edam-Volendam (ROA)	33 Oostzaan (ROA)	51 Wognum
15 Enkhuizen	34 Opmeer	52 Wormerland (ROA)
16 Graft-De Rijp	35 Ouder-Amstel (ROA)	53 Zandvoort
17 Haarlemmerliede en Spaarnwoude	36 Schagen	54 Zeevang (ROA)
18 Harenkarspel	37 Schermer	55 Zijpe
19 Heemskerk		

Bovenstaande gemeenten in Noord-Holland hebben we uitgenodigd via internet deel te nemen aan een schriftelijke enquête. Met deze enquête is een inventarisatie gemaakt van het huidige aanbod op het gebied van opvoedingsondersteuning. Er is gevraagd welk type aanbod er is, voor welke leeftijdscategorieën, wie dit aanbod uitvoert en in welke omvang. Ook is gevraagd welk aanbod ontbreekt.

Naast een inventarisatie van het aanbod richtte de enquête zich ook op het verkrijgen van informatie over de huidige knelpunten en wensen. Dit werd gedaan door het stellen van (open vragen) over onder meer (het ontbreken van zicht op) de behoeften aan opvoedingsondersteuning, het ontbrekende aanbod, de financiële knelpunten en de afstemming van het aanbod.

Interviews

Voor de quick scan zijn vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg Amsterdam en Bureau Jeugdzorg Noord-Holland geïnterviewd.

In deze gesprekken is naast inventariserende aspecten verder ingezoomd op de aanwezigheid van eventuele knelpunten ten aanzien van opvoedingsondersteuning. Ook is de wijze van financiering in relatie tot gemeenten en opvoedingsondersteuning aan de orde gekomen.

Expertsessie

Op basis van de gegevens verkregen uit de enquête en de groepsinterviews is een expertsessie georganiseerd. Acht beleidsmedewerkers van diverse gemeenten uit de provincie hebben deelgenomen aan de sessie. Hierbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met een vertegenwoordiging namens iedere regio.

Tijdens deze sessie is gediscussieerd over de mogelijke bijdrage die tijdelijke provinciale financiering kan leveren, om het aanbod van opvoedingsondersteuning te versterken, en eventuele knelpunten aan te pakken.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten gepresenteerd. In een afsluitende paragraaf (3.4) worden de conclusies weergegeven.

4.1 Resultaten van de enquête met betrekking tot activiteiten en aanbod

Aan de gemeenten in Noord-Holland en de agglomeratie Amsterdam die nog geen landelijke impuls hebben ontvangen voor opvoedingsondersteuning is een schriftelijke vragenlijst gestuurd. Door middel van deze vragenlijst is getracht zicht te verkrijgen op de wijze waarop opvoedingsondersteuning in gemeenten is georganiseerd. De vragenlijst bestond uit:

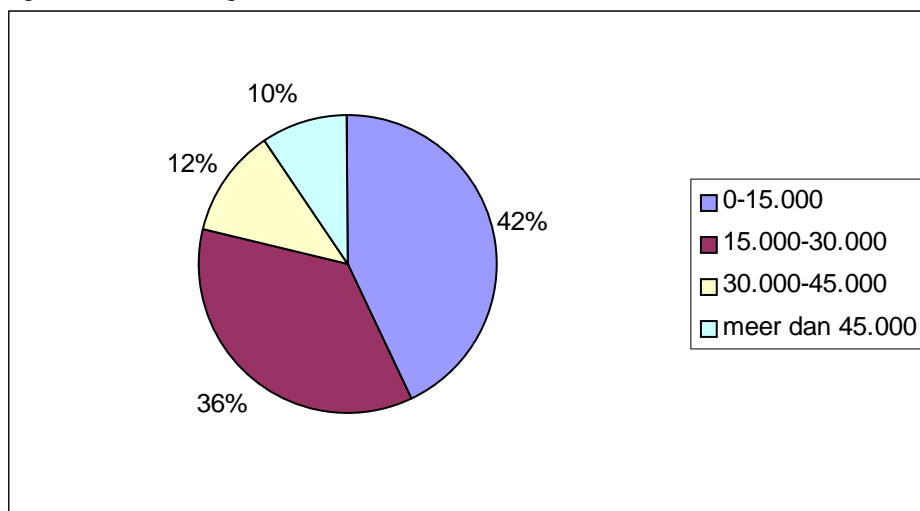
- een algemeen deel;
- een deel over de vijf gemeentelijke taken;
- open vragen naar huidige knelpunten en wensen.

Respons

De representativiteit van de respons van de enquête is beperkt. De resultaten zijn dan ook indicatief. De internetenquête werd door 34 van de 55 gemeenten ingevuld. Iets meer dan de helft van die gemeenten in Noord-Holland. 18 gemeenten hebben aangegeven 15.000 of minder inwoners te hebben. 15 gemeenten hebben een inwonersaantal tussen de 15.000 en 30.000. 9 gemeenten hebben 30.000 of meer inwoners³. Van de 34 gemeenten die de enquête hebben ingevuld zijn er 6 ROA-gemeenten. In totaal zijn er 10 ROA-gemeenten die in aanmerking komen voor de provinciale impuls.

Noot 3 2 gemeenten hebben geen inwoneraantal opgegeven in de enquête.

Figuur 1: Cirkeldiagram inwonersaantal



4.1.1 Algemeen: visie, zicht, aanbod, bereik en samenhang

In het algemene deel van de enquête kwamen de volgende beleidsthema's aan de orde:

- Visie op opvoedingsondersteuning.
- Zicht op behoefte van ouders en kinderen.
- Zicht op het aanbod.
- Bereik van opvoedingsondersteuning.
- Aansluiting tussen vraag en aanbod.
- Samenhang in het pakket van voorzieningen.
- Aansluiting bij de taken van jeugdzorg.
- Mogelijkheden tot sturing door gemeenten.

Visie op opvoedingsondersteuning

Als eerste hebben we aan de gemeente gevraagd wat zij verstaan onder opvoedingsondersteuning. Uit de beantwoording is op te maken dat hoe intensiever de vorm van opvoedingsondersteuning wordt aangeboden hoe minder gemeenten dit onder opvoedingsondersteuning verstaan:

- Verstrekken van informatie (88%).
- Het bieden van praktische steun (69%).
- Het ondersteunen van (buurt) netwerken (56%).
- Gezinsbegeleiding intensieve opvoedingsondersteuning (65%).
- Oudercursussen (90%).
- Ambulante hulp (53%).
- Huisbezoeken (47%).

Zicht op vraag

Aan de gemeenten is gevraagd of ze zicht hebben op de behoefte van ouders en kinderen aan opvoedingsondersteuning. De meerderheid van de gemeenten (59%) geeft aan dat zij 'niet goed, niet slecht' zicht hebben op de vraag en behoefte van ouders en kinderen aan opvoedingsondersteuning. Slechts 19% geeft aan dat zij goed tot zeer goed zicht hebben.

Zicht op aanbod

De meeste gemeenten (84%) geven aan dat ze slechts gedeeltelijk zicht hebben op het beschikbare aanbod aan opvoedingsondersteuning in hun gemeente. Een klein deel heeft wel een totaal overzicht (9%); de rest geeft aan helemaal geen zicht te hebben.

Bereik van het aanbod

Ook het bereik van het aanbod laat volgens de meeste gemeenten te wensen over. Toch geeft nog bijna eenderde van de gemeenten aan dat het bereik goed is. Het beschikbare aanbod van opvoedingsondersteuning voor de bijzondere groepen is volgens de gemeenten beperkt voor zorgmijders (38%), en voor allochtonen en achterstandsgroepen (59%). Dit heeft met het bereik van de bijzondere groepen te maken.

Aansluiting van vraag en aanbod

41% van de gemeenten geeft aan dat het aanbod gedeeltelijk aansluit bij de behoefte van ouders en kinderen. 10% van de gemeenten geeft aan dat het aanbod helemaal niet aansluit. 44% van de gemeenten geeft aan niet te weten of het aansluit bij de behoefte van ouders en kinderen. Dit klopt met het beeld dat gemeenten aangeven gedeeltelijk zicht te hebben op zowel vraag als aanbod.

Samenhang in het aanbod

Aan de gemeenten is vervolgens gevraagd of het aanbod samenhangend is. Met betrekking tot de samenhang van het aanbod geeft 56% van de gemeenten aan dat dit gedeeltelijk het geval is. Ook bij deze vraag geeft 41% van de gemeenten aan niet te weten hoe de samenhang is in het aanbod.

Aansluiting bij de taken van jeugdzorg

De gemeenten is gevraagd of het pakket van lokale voorzieningen aansluit bij de activiteiten die door jeugdzorg worden geboden.

60% van de gemeenten geeft aan dat het pakket gedeeltelijk aansluit. 30% van de gemeenten geeft aan het niet te weten. Slechts 3% geeft aan dat het pakket helemaal aansluit.

Mogelijkheden tot sturing door gemeenten

Opmerkelijk is dat 81 % van de gemeenten aangeeft dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om te sturen omdat ze geen zicht hebben. Andere redenen die gemeenten aangeven voor de onvoldoende mate waarin zij kunnen sturen: te veel versnippering (58%), onvoldoende capaciteit (42%), onvoldoende zicht op het aanbod (41%), geen subsidierelatie met de betreffende instelling (30%), ontbreken van bestuurlijk draagvlak (3%).

Daarnaast zijn gemeenten bevraagd op de activiteiten en het aanbod van de gemeenten omtrent opvoedingsondersteuning:

- Het wel of niet ontwikkeld hebben van een sociale kaart.
- De voorzieningen die het aanbod uitvoeren.
- Het type aanbod dat beschikbaar is in de gemeente.
- Welke methodieken worden toegepast.
- Voor welke leeftijdsgroepen en bijzondere groepen aanbod is.

Sociale kaart

18 % van de gemeenten geeft aan een sociale kaart te hebben, en 34% van de gemeenten heeft een sociale kaart in ontwikkeling. De kaart wordt vooral gebruikt, of gaat gebruikt worden om: overlap en lacunes op te sporen, met instellingen in gesprek te gaan, en andere instellingen en inwoners te informeren. De kaart wordt niet gebruikt als instrument om beleid te maken.

Voorzieningen die aanbod opvoedingsondersteuning uitvoeren

Opvoedingsondersteuning wordt door een breed scala aan instanties uitgevoerd. Het aanbod wordt vooral uitgevoerd door consultatiebureaus, de JGZ en de GGD, MEE (voorheen sociaal pedagogische dienst), Bureau Jeugdzorg, opvangvoorzieningen zoals kinderopvang, peuterspeelzalen, voor-, en naschoolse opvang, tieneropvang en gastouderopvang. Ook het jeugdwelzijnswerk, buurthuizen en jongerencentra voorzien veelal in de invulling van het aanbod.

Schoolmaatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar, de politie en de HALT bureaus worden door iets minder dan de helft van de gemeenten genoemd als voorzieningen die opvoedingsondersteuning bieden.

Beschikbaar aanbod

Gevraagd is voor welke ernst van de problematiek een aanbod binnen de gemeenten aanwezig is. Een onderscheid is gemaakt (in oplopende mate van ernst) tussen:

- Alledaagse vragen omtrent opvoeding.
- Opvoedingsspanning.
- Crisis.
- Hulpverlening aan het hele systeem.

Voor de eerste twee vormen zijn binnen de gemeenten aanwezig. 78% van de gemeenten heeft aanbod voor alledaagse vragen omtrent opvoeding en 62% van de gemeenten heeft ook aanbod voor opvoedingsspanning.

Uit de enquête komt het beeld naar voren dat alledaagse vragen omtrent opvoeding en hulp bij opvoedingsspanning vooral lokaal georganiseerd zijn. Hulpverlening aan het hele gezin en hulpverlening bij crisis wordt veelal regionaal aangeboden. Het aanbod van de ROA⁴ gemeenten is verhoudingsgewijs iets beter.

Toegepaste methodieken

De methodieken die worden toegepast zijn vooral oudercursussen en themabijeenkomsten (71 % en 75%). Schriftelijke informatie, huisbezoeken en pedagogische advisering worden in veel mindere mate toegepast.

Voldoende aanbod?

Aan de gemeenten is gevraagd of er voor specifieke leeftijdsgroepen voldoende aanbod is georganiseerd: 59% van de gemeenten geeft aan dat er voldoende aanbod is voor 0 tot 4 jarigen. Voor de groep van 4 tot 12 zegt nog maar 43 % van de gemeenten dat er voldoende aanbod is. Slechts 28% van de gemeenten geeft aan dat er voldoende aanbod is voor 12+'ers. Slechts 1 van de 6 ROA-gemeenten die de enquête hebben ingevuld geeft aan voldoende aanbod te hebben voor 12+'ers.

Noot 4 Daar waar het beeld van de ROA gemeenten wezenlijk afwijkt van het algemene beeld wordt dit beschreven.

Het beschikbare aanbod van opvoedingsondersteuning voor de bijzondere groepen is volgens de gemeenten beperkt voor zorgmijders (38%), en voor allochtonen en achterstandsgroepen (59%).

4.1.2 Activiteiten en aanbod ingedeeld in de vijf gemeentelijke functies

In het deel van de enquête gericht op de vijf gemeentelijke functies hadden de volgende thema's betrekking op de activiteiten en het aanbod van de gemeenten:

- Welke organisaties belast zijn met de coördinatie van zorg.
- Beoordeling van de gemeente van de coördinatie van de zorg.
- Het type aanbod dat beschikbaar is met betrekking tot informatie en advies.
- Beoordeling over de informatievoorziening voor kinderen, jongeren en ouders binnen de gemeente.
- De netwerken die een signalerende functie hebben.
- De kwaliteit van de signalering van vragen en problemen bij kinderen en opvoeders door de voorzieningen binnen de gemeente.
- Netwerken die toeleiding organiseren naar het hulpaanbod (d.m.v. casuïstiekbespreking).
- De kwaliteit van de netwerken in de gemeente die toeleiding verzorgen zoals buurtnetwerken, zorgnetwerken in het onderwijs etc.
- Het aanbod met betrekking tot licht pedagogische hulp.
- Beoordeling van het aanbod en het bereik van de licht pedagogische hulp.

Coördinatie van zorg

De coördinatie van zorg heeft betrekking op gezinnen met meervoudige problematiek, die de greep kwijt zijn op de eigen situatie en waarbij meerdere organisaties zijn betrokken. De coördinatie van de zorg geschiedt veelal door de Jeugdgezondheidszorg (41% van de gemeenten) en Bureau Jeugdzorg (19%). Slechts 9% van de gemeenten geeft aan dat de coördinatie van zorg bij het AMW of bij de consultatiebureaus ligt. De rest van de gemeenten geeft aan dat de coördinatie van zorg ergens anders ligt, maar er wordt niet aangegeven waar. 65% van de gemeenten geeft aan dat de coördinatie van zorg niet goed niet slecht is, 25% beoordeelt de coördinatie van zorg als slecht.

Informatie en advies

Het gaat bij deze functie om twee soorten informatie: ten eerste het geven van informatie aan ouders en kinderen over opvoeden en opgroeien. Bijvoorbeeld folder- en voorlichtingsmateriaal over opgroeiende peuters. Ten tweede gaat het om informatie aan ouders en kinderen over het voorzieningen aanbod in de gemeente.

Informatie wordt vooral schriftelijke gegeven (78%). Daarnaast geeft 70% van de gemeenten aan dat zij individuele gesprekken aanbieden. Iets minder dan de helft van de gemeenten geeft aan groepsgewijs informatie en advies te geven en stelt informatie digitaal beschikbaar. 71% geeft aan dat de functie van informatie en advies redelijk is, en 27% van de gemeenten geeft aan dat de informatievoorziening goed is. Opmerkelijk hierbij is dat slechts 1 ROA gemeente van de 6 die hebben meegedaan aan de enquête de informatievoorziening goed vindt.

Signalering en beoordeling

Deze functie heeft zowel betrekking op het signaleren van vragen die bij jongeren dan wel bij opvoeders leven, als op het signaleren van problemen die betrokkenen zelf wellicht nog niet onderkennen.

Met betrekking tot de netwerken met een signalerende functie geven de gemeenten aan dat vooral rondom de scholen een netwerk aanwezig is (78%). Buurtnetwerken en netwerken rondom kinderopvang komen minder voor. Slechts 3% van de gemeenten geeft aan dat er op zichzelf staande netwerken zijn, bijvoorbeeld sluitende aanpak risicojongeren, of netwerk 0-6, 12-23.

56% van de gemeenten geeft aan dat er nog geen sprake is van een eenduidige registratie. 31% van de gemeenten zegt niet te weten of er eenduidig geregistreerd wordt. De beoordeling van de signaleringsfunctie is voor 35% van de gemeenten positief. Van de ROA gemeenten zijn dit er twee die tevreden zijn. De kwaliteit van de netwerken wordt bij de ROA gemeenten iets beter beoordeeld, ten opzichte van de andere gemeenten.

Toeleiding

Nadat een vraag of probleem gesignaleerd is, is het van belang dat er snel hulp is. De toegang tot het hulpaanbod moet daarom overzichtelijk en bereikbaar zijn. Hulpvragers moeten weten waar ze terecht kunnen en professionals moeten weten welke voorzieningen beschikbaar zijn. Bovendien is het belangrijk dat er goede contacten zijn met bureau jeugdzorg voor de geïndiceerde zorg.

75% van de gemeenten geeft aan dat de genoemde netwerken ook inzet plegen op toeleiding. De beoordeling van toeleiding is matig. 62% van de gemeenten geeft aan dit 'niet goed, niet slecht' te vinden.

Licht pedagogische hulp

Bij deze functie gaat het om kortdurende, vrij toegankelijke hulp aan gezinnen op momenten dat de opvoeding dreigt te stagneren. Pedagogische hulp wordt in veel verschillende vormen aangeboden. Te denken valt aan spreekuren of coachingstrajecten.

Het bereik van het aanbod van licht pedagogische hulp wordt door 63% van de gemeenten als 'niet goed, niet slecht' gedefinieerd. 22% van de gemeenten vindt het bereik goed, en 16% vindt het bereik matig. 44% van de gemeenten vindt dat de licht pedagogische hulp gedeeltelijk aansluit bij het aanbod van bureau jeugdzorg, 40% weet het niet en 16% vindt dat de licht pedagogische hulp helemaal niet aansluit.

4.1.3 Algemeen oordeel en belangrijkste knelpunten

Aan de gemeenten is gevraagd een algemeen oordeel te geven over de kwaliteit van opvoedingsondersteuning in de gemeente. De gemeenten beoordelen de kwaliteit van opvoedingsondersteuning in de gemeente als redelijk, maar vooral met betrekking tot de verbetering van de infrastructuur moet er nog veel gebeuren. In de open beantwoording geeft een aantal gemeenten aan dat het vooral aan zicht ontbreekt, dat het aanbod niet duidelijk is, dat de afstemming verbetering behoeft, en dat het vooral mist aan eenduidigheid in visie en beleid.

Met betrekking tot de grootste knelpunten voor gemeenten wordt wederom door gemeenten gewezen op de gebrekkige infrastructuur. Te weinig zicht op vraag en aanbod is het belangrijkste knelpunt. In de open beantwoording met betrekking tot knelpunten wordt verder het ontbreken van aanbod voor zorgmijders genoemd.

4.1.4 Samenvatting

Uit de internetenquête blijkt dat:

- het zicht op de vraag gering is;
- het zicht op het aanbod gering is;
- het bereik van het aanbod verbetering behoeft;
- het aanbod voor 12+-ers gering is;
- zorgmijders zeer beperkt bereikt worden;
- de aansluiting met jeugdzorg onvoldoende is;
- de regiefunctie van gemeenten bemoeilijkt wordt door versnippering van het aanbod, gebrekkige samenwerking, onvoldoende zicht op de vraag (en het aanbod);
- de toeleiding, coördinatie van zorg en licht pedagogische hulp nog onvoldoende is.

4.2 Activiteiten, aanbod en middelen bureau jeugdzorg

In het kader van opvoedingsondersteuning is het relevant dat bureau jeugdzorg als taak heeft lokale voorzieningen te versterken bij hun preventieve, signalerende en doorverwijzende functie. De gemeenten in de provincie Noord-Holland hebben te maken met Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam en met Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. In het kader van dit onderzoek zijn met beide bureaus gesprekken gevoerd over het beleid van de bureaus en de wijze waarop zij de lokale voorzieningen gaan versterken vanaf 2007.

Bureau Jeugdzorg Noord-Holland

Bureau Jeugdzorg Noord-Holland heeft recent beleid ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen en lokale voorzieningen te versterken met betrekking tot de invulling van de vijf gemeentelijke functies. De uitgangspunten van dit beleid zijn:

- Belang van het kind staat centraal.
- Opsporen van risicogroepen door aansluiten bij vindplaatsen.
- Werken nabij de vindplaatsen.
- Inzet leveren ten behoeve van signalering, consultatie en advies.
- Waar nodig toegangsfunctie naar voren halen.
- Deskundigheidsbevordering van lokale aanbieders.

Concreet betekent dit voor de uitvoering dat Bureau Jeugdzorg Noord-Holland zich vooral richt op:

- Risicogezinnen 0-4 jarigen: aansluiting bij de jeugdgezondheidszorg 0-4 jarigen, de toegang naar voren en deskundigheidsbevordering.
- Kinderen en jeugdigen in het onderwijs (4-18 jarigen). Voor het onderwijs deelname aan de ZAT-teams en zorgnetwerken en waar nodig de toegang naar voren halen.
- Risicojeugd: zelf benaderen van ouders en jeugdigen en hen trachten te motiveren tot het aanvaarden van hulp (bemoeizorg).

Bureau Jeugdzorg Noord-Holland zet de komende periode 13 fte in vanuit de doeluitkering en 9fte vanuit de aansluitgelden om bovenstaande te realiseren. Daar waar BJZ en gemeenten een gedeeltelijke verantwoordelijkheid hebben voert BJZ overleg.

De beschikbare formatie zal naar rato verdeeld worden over de 6 regio's waar BJZ Noord-Holland werkzaam is.

Daarbij zal 15% besteed worden aan deskundigheidsbevordering, 20% aan risicogezinnen, 35% voor jeugdigen in het onderwijs en 30% voor risico-jeugd/bemoeizorg.

Volgens BJZ zal het de gemeenten niet veel extra geld gaan kosten, maar zal bij gemeenten en Bureau Jeugdzorg een verschuiving in activiteiten ontstaan. Aangezien bovenstaande activiteiten een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van BJZ en lokaal jeugdbeleid wil BJZ met gemeenten overleggen hoe een en ander vorm moet gaan krijgen, ook met betrekking tot wie verantwoordelijk is voor de financiering.

Bureau Jeugdzorg Amsterdam

Vanuit de visie van bureau jeugdzorg Amsterdam wordt in het kader van opvoedingsondersteuning ingegaan op de concrete vraag van de ouders (vraaggericht werken). Ze trachten naast de ouders te gaan staan (en zeker niet er boven) en de eventuele achterliggende problemen boven tafel te krijgen door met ouders in gesprek te gaan. Bureau Jeugdzorg benadrukt dat zij niet problematiserend te werk willen gaan.

Ze zijn van mening dat de vijf gemeentelijke taken, zoals die in de voorbereidende tekst van de WMO worden beschreven, door het voorliggende veld (de gemeenten) moeten worden uitgevoerd. BJAA (afdeling SO&T) heeft een taak in deskundigheidsbevordering en de mogelijkheid om service te verlenen. Onder het laatste wordt verstaan dat gemeenten activiteiten bij BJAA kunnen inkopen, zoals bijvoorbeeld opvoedspreekuren.

In het kader van deskundigheidsbevordering worden aan beroepskrachten 'opvoeden en opgroeien' trainingen en advies geboden. Zo krijgen bijvoorbeeld alle pedagogische adviseurs (van door een gemeente gesubsidieerde instellingen) het aanbod van intervisie.

Deze activiteiten worden deels gefinancierd uit de basissubsidie vanuit het ROA en deels door inkoop door gemeentelijke instellingen. In een deel van de agglomeratie zijn inmiddels ouder- kind centra (OKC): een samenwerkingsverband van verloskundigen, kraamverzorgenden, consultatiebureaus en aanbieders van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Knelpunten zijn bemoeizorg en het aanbod opvoedingsondersteuning voor 12+-ers.

4.3 Expertsessie

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen van de enquête en de gesprekken met bureau jeugdzorg zijn tijdens een expertsessie 8 beleidsmedewerkers van gemeenten gevraagd de uitkomsten te bespreken. Met name de knelpunten als weinig zicht op vraag en aanbod, teveel versnippering en gebrek aan afstemming werden door de deelnemers onderschreven.

Met betrekking tot het aanbod werd onderschreven dat er voor 12+ -ers te weinig aanbod is. Het bereik van zorgmijders is beperkt, voorzover de deelnemers daar zicht op hadden. Tijdens de expertsessie zijn niet alleen de knelpunten besproken. Ook is aan de deelnemers gevraagd naar oplossin-

gen. De deelnemers hebben aangegeven dat er vooral geïnvesteerd moet worden in de infrastructuur, ofwel in het versterken van de vijf gemeentelijke functies door het verbeteren van de zicht op vraag en aanbod, samenhang en het terugdringen van versnippering. Daarbij hebben de deelnemers wel aangegeven oog te hebben voor de lokale situatie. Hier komen we verder op terug in de aanbevelingen.

4.4 Conclusie

De internetenquête is door 34 van de 55 gemeenten ingevuld. Dit is iets meer dan de helft van de gemeenten in Noord-Holland. Een aardige respons op de enquête voor een goede indicatie maar niet geheel representatief. Bij de expertsessie waren 8 vertegenwoordigers van gemeenten aanwezig. Dit is het perspectief waarin we de resultaten van de quick scan moeten zien. De bijdrage van de beleidsmedewerkers van gemeenten tijdens de expertsessie en de interviews met bureau jeugdzorg, geven een goede indicatie van de knelpunten die gemeenten ervaren bij het uitvoeren van opvoedingsondersteuning, met de vijf gemeentelijke functies als uitgangspunt. De respons geeft geen antwoord op het verdelingsvraagstuk. Met het onderzoek is geen zicht verkregen op de exacte stand van zaken per regio.

De situatie in Noord-Holland is niet verschillend van de situatie in de rest van het land. De WVC-nota 'Opvoedingssteun op maat. Hoofdlijnen pedagogische preventie in het kader van het jeugdbeleid' (Rijswijk, 1991) spreekt van een 'discrepantie tussen vraag en aanbod en weinig onderlinge samenhang'. Het bestaande aanbod is versnipperd, waardoor de hulp voor ouders onoverzichtelijk en weinig toegankelijk is. Ook nu vormt afstemming van het aanbod aan de vraag en behoeften van ouders nog een belangrijk actueel aandachtspunt van opvoedingsondersteuning. Bovendien heeft het werkveld opvoedingsondersteuning zich de laatste tien/vijftien jaar zo snel ontwikkeld, dat het aanbod een lappendeken is geworden.

De structurering blijkt een punt van zorg. Het gemeentelijk beleid biedt nog niet voldoende kader. Recente ontwikkelingen als de (Amsterdamse) Ouder-Kindcentra, de (Edese) wijkloketten en de brede school tonen de noodzaak van samenhang. De aansluiting van de basisvoorzieningen met de jeugdzorg kan veel beter.

Onderzoek wijst uit dat ouders meestal het aanbod niet of onvoldoende kennen. Professionals zien door de bomen het opvoedingsondersteunende bos niet meer. Het ontbreekt aan 'sociale kaarten' voor ouders, opvoeders en andere professionals.

Dit landelijk beeld zien we ook terug in Noord-Holland.

Zowel uit de enquête, de gesprekken met BJZ en de expertsessie blijkt dat gemeenten nog te weinig zicht hebben op vraag en behoefte van ouders en jeugdigen aan opvoedingsondersteuning. Tevens is er weinig zicht op het aanbod dat instellingen doen en het aanbod dat gemeenten zelf moeten organiseren (overigens doen de ROA gemeenten het relatief beter met betrekking tot zicht op vraag en aanbod). Ook het bereik van de ondernomen activiteiten op het terrein van opvoedingsondersteuning behoeft volgens de gemeenten verbetering.

Daarnaast benoemen de gemeenten versnippering in het aanbod als één van de knelpunten en daarmee samenhangend blijkt dat de afstemming tussen instellingen onderling en instellingen en gemeenten nog niet optimaal is.

Verder wordt gerapporteerd over problemen met de toeleiding, registratie, en twee van de wettelijke gemeentelijke functies (uit de WMO:) coördinatie van zorg en de licht pedagogische zorg.

Ook blijkt dat vooral het aanbod voor 12+ onvoldoende is en de zogenaamde zorgmijders onvoldoende bereikt worden met het beschikbare aanbod. Het onvoldoende aanbod voor 12+ wordt bevestigd door de deelnemers van de expertsessie.

De aansluiting met de jeugdzorg wordt als onvoldoende bestempeld, terwijl dit nu juist cruciaal is om een adequate trajecthulpverlening te realiseren en om vroegtijdig - waar nodig - zwaardere vormen van hulp in te zetten⁵. Ook de ROA gemeenten scoren wat de aansluiting met jeugdzorg betreft niet goed. Dat er voor zorgmijders geen passend aanbod is (programma's in de sfeer van bemoeizorg) wordt niet geheel onderschreven door de deelnemers van de expertsessie. Door een aantal deelnemers is wel opgemerkt dat er weinig geïnvesteerd is in het bereiken van zorgmijders.

Het grootste probleem voor gemeenten is dat ze onvoldoende kunnen sturen. De regiefunctie van de gemeenten op dit terrein wordt bemoeilijkt door versnippering van het aanbod, gebrekkige samenwerking én onvoldoende zicht op vraag (en aanbod).

Bovendien blijkt uit de expertsessie dat gemeenten nog moeite hebben met het invullen van het complexe veld van opvoedingsondersteuning.

Noot 5 Uit de expertsessie kan worden geconcludeerd dat gemeenten deze zaken noemen daar waar zij zicht hebben, of een vermoeden hebben van versnippering, onvoldoende bereik etc.

5 Advies inzet provinciale impulsmiddelen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de zesde en laatste onderzoeksvraag: *Op welke wijze kunnen tijdelijke provinciale middelen bijdragen aan het realiseren van opvoedingsondersteuning in gemeenten?*

5.1 Belangrijkste knelpunten

Door middel van de respons op de enquête hebben we zicht gekregen op de belangrijkste knelpunten die gemeenten ervaren op het gebied van opvoedingsondersteuningsbeleid. Deze knelpunten doen zich met name voor op:

- *Specifiek aanbod*, met name het tekort aan programma's voor 12+'ers en een tekort aan programma's voor zorgmijders.
- *De regievoering op de vijf functies*, met name het ontbreken van zicht op vraag en aanbod en teveel overlap en versnippering in programma's en voorzieningen om opvoedingsondersteuning goed uit te kunnen voeren.

Specifiek aanbod, 12+ en zorgmijders

De gevonden knelpunten zijn voorgelegd aan de beiden bureaus jeugdzorg, Amsterdam en Noord-Holland en aan de deelnemers van de expertsessie. Met betrekking tot het aanbod voor 12+'ers en zorgmijders is door de vertegenwoordigers van de bureaus jeugdzorg bevestigd, dat dit momenteel de groepen zijn die het minst bediend worden door het huidige aanbod. BJZ Noord-Holland voegt daar wel aan toe dat hiervoor wel degelijk programma's beschikbaar zijn, maar dat gemeenten hun beleid - en hun inzet van middelen - vaak niet hebben afgestemd op specifieke doelgroepen.

De deelnemers van de expertsessie onderschrijven het probleem van het gebrek aan aanbod van 12+'ers. Zij konden niet goed inschatten of het aanbod voor zorgmijders te beperkt is, omdat zij niet goed zicht hebben op de aard van de problematiek van zorgmijders in de eigen gemeente.

Regievoering vijf functies

De conclusie met betrekking tot de regievoering op de vijf functies, wordt door alle partijen onderschreven. Het gebrek aan zicht op de behoeften van ouders en jeugdigen en het gebrek aan zicht op het aanbod, alsmede de versnippering van programma's en voorzieningen leidt tot grote ondoorzichtigheid voor gemeenten. Alle partijen erkennen dit als een duidelijk knelpunt.

Daarmee komen we gelijk bij twee belangrijke vragen:

- Hoe kan de provincie versterking bieden aan het verbeteren van de regievoering op de vijf functies, met een éénmalige impuls?
- Hoe maken gemeenten vervolgens zichtbaar dat de regievoering inderdaad is verbeterd met behulp van de extra ondersteuningsmiddelen?

Met de deelnemers van de expertsessie en de bureaus jeugdzorg, alsmede met de beleidsmedewerkers van de provincie hebben we deze dilemma's besproken. Hierbij zijn ook de landelijk ontwikkelingen meegenomen.

Randvoorwaarden provinciale impuls

De middelen van de provincie betreffen een eenmalige impuls; dat wil zeggen dat structurele activiteiten niet op lange termijn vanuit die middelen bekostigd kunnen worden.

De investering van de provincie dient efficiënt en effectief te zijn, waarbij rekening dient te worden gehouden met landelijke ontwikkelingen. Daarnaast moeten de middelen ingezet worden op de knelpunten die de gemeenten ervaren en de activiteiten die nu ontbreken voor bepaalde groepen kinderen en ouders. Belangrijk is om maatwerk toe te staan, maar waarbij verdere versnippering tegengegaan moet worden.

Het is wenselijk om de provinciale impulsmiddelen in combinatie met andere middelen die gemeenten ontvangen ten behoeve van opvoedingsondersteuning in te zetten, tenzij dit de inzet van de impuls te gecompliceerd maakt. Dit is bijvoorbeeld het geval als de doelen van de verschillende financieringsstromen niet geheel overeen komen, of als dit leidt tot een (te) uitgebreide verantwoording per gemeente.

Samengevat gelden de volgende uitgangspunten voor de invulling van de impuls:

Investeer in de belangrijkste knelpunten te weten:

- 1 Zicht op vraag van ouders en kinderen en op het aanbod van instellingen is onvoldoende aanwezig bij gemeenten.
- 2 Aanbod voor 12+ is onvoldoende.
- 3 Het bereik onder zorgmijders is onvoldoende.

Houd daarbij rekening met:

- Impuls is eenmalig en de provincie kan niet structureel een bijdrage leveren.
- Landelijke ontwikkelingen.
- Andere financieringsstromen, tenzij dit de invulling van de impuls te gecompliceerd maakt.
- Tegengaan verdere versnippering aanbod.
- Eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, bijvoorbeeld door de voorwaarde van cofinanciering door gemeenten op te nemen.
- De middelen worden ook ingezet bij de ROA-gemeenten.
- De middelen kunnen alleen ingezet worden voor de gemeenten die nog geen gebruik maken van de landelijke impuls.

5.2 Voorstel inzet impulsmiddelen

De provincie Noord-Holland heeft € 3 miljoen ter beschikking gesteld voor de impuls opvoedingsondersteuning, voor de periode 2006-2010. Voorstel is om de middelen tweeledig in te zetten:

- 1 Voor producten ten behoeve van de verbetering van gemeentelijke regievoering op de vijf functies.
- 2 Voor de inkoop van veelbelovende en/of effectieve programma's op het terrein van 12+'ers en zorgmijders.

1 Producten ten behoeve van de regievoering

Voorgesteld wordt om drie producten in te zetten om de regievoering te verbeteren, afhankelijk van hoe ver een gemeente/cluster van gemeenten is in de ontwikkeling van beleid op de vijf functies. De drie categorieën gemeenten en bijbehorende producten en tijdspaden zijn hieronder aangegeven:

Tabel 3 Categorieën gemeenten en bijbehorende producten

Categorie	Producten	Tijdspad
1 gemeente heeft weinig zicht op behoeften van jeugdigen en gezinnen. Gemeente heeft weinig contact met instellingen over aanbod. Er is geen samenhangend beleid op opvoedingsondersteuning	Kwartier maken Subsidie voor kwartiermaker opvoedingsondersteuning.	Maximaal een ½ jaar
2 gemeente heeft redelijk zicht op behoeften en onderhoud contacten met instellingen. Echter er is nog geen samenhangend beleid op opvoedingsondersteuning, wel draagvlak om dit gezamenlijk vorm te geven	Triple 'P' Startgeld voor inkoop programma en coördinatie	½ tot 2 jaar (afhankelijk van gewenste level)
3 gemeente heeft goed zicht op behoeften en duidelijke subsidieafspraken met instellingen. Om het aanbod zo vraaggericht mogelijk in te vullen is een gecoördineerde aanpak nodig.	Centrum voor Jeugd en Gezin Startgeld voor Centrum Jeugd en Gezin	Tot 2010/ in overleg met provincie.

Categorie 1: Kwartier maken

Gemeenten die slecht zicht hebben op enerzijds het aanbod van instellingen en anderzijds de behoeften van ouders en jeugdigen en daarbij nog weinig beleid op de vijf functies hebben ontwikkeld, worden in de gelegenheid gesteld tijdelijk een kwartiermaker in te kopen. De kwartiermaker ontwikkelt binnen een half jaar met de gemeente een convenant tussen gemeente en overige relevante partijen voor opvoedingsondersteuning. Het convenant heeft tot doel de kwaliteit van opvoedingsondersteuning te verbeteren door een betere samenwerking en afstemming. Dit convenant kan een eerste stap zijn in de richting van een Centrum voor Jeugd en Gezin.

Met deze actie zijn gemeenten goed voorbereid op de komst van de WMO. De omschrijving van prestatieveld 2⁶ doet een beroep op de verantwoordelijkheid van gemeenten op opvoedingsondersteuning goed te organiseren.

Specifieke voorwaarden voor gemeenten die gebruik willen maken van dit aanbod

- Cofinanciering.
- Concrete samenwerkingsafspraken tussen relevante partijen.
- Aangeven welke partijen mee doen.
- Zicht op vraag en aanbod opvoedingsondersteuning.
- Aangeven hoe het onderhoud van de gemaakte afspraken - in het convenant wordt vormgegeven.
- Aangeven welke concrete activiteiten leiden tot een verbetering van de opvoedingsondersteuning.

Resultaten van de inzet van het programma per gemeente

- Een heldere werkwijze om de kwaliteit van het aanbod te verbeteren.
- Bindende afspraken tussen diverse relevante partijen.
- Duidelijke regierol van de gemeente.

Globale kosten van dit programma

De provincie kan voor het kwartier maken binnen een half jaar gemiddeld 12 dagen aanbieden. Afhankelijk van de deskundige die wordt ingehuurd zullen de kosten liggen tussen de € 10.000 en € 12.000 per gemeente.

Categorie 2: inzet Triple 'P'

Voor gemeenten die nog geen samenhangend beleid op de vijf functies hebben ontwikkeld met instellingen, maar wel een eigen visie hebben op preventief jeugdbeleid en daar samen met instellingen vorm aan willen geven, kan het programma Triple 'P' worden ingekocht (zie voor omschrijving bijlage 2). Dit programma bevat verschillende "niveaus" om te komen tot een samenhangend pakket aan interventies op het terrein van opvoedingsondersteuning. Door hier als gemeente en instellingen gezamenlijk aan te werken, ontstaat een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak op het terrein van opvoedingsondersteuning. De gemeente Bussum en de ROA gemeenten hebben al aangegeven belangstelling te hebben voor Triple 'P'. Bureau Jeugdzorg Amsterdam is momenteel bezig met de voorbereidingen. Op dit moment wordt een notitie geschreven voor de implementatie van Triple 'P' in het ROA-gebied. De inzet van dit programma kan de opmaat vormen voor de start van een Centrum voor Jeugd en Gezin doordat partijen op basis van de uitgangspunten van Triple 'P' een samenhangend programma ontwikkelen.

Noot 6 Het prestatieveld 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden. Dit beleidsterrein geldt als aanvulling op in andere wetgeving, zoals de Wcgv en de Leerplichtwet, vastgelegde taken.

Specifieke voorwaarden voor gemeenten die gebruik willen maken van dit aanbod

- Cofinanciering.
- Aantonen dat het programma na de subsidieperiode wordt ingebed met gebruik van eigen middelen.
- Aantonen op welke wijze het programma wordt verankerd.
- Aangeven welke partijen mee doen.
- Aangeven dat zij voldoende zicht hebben op de vraag om dit programma te kunnen starten.
- Aantonen dat het programma geen verdere versnippering van aanbod veroorzaakt.

Resultaten van de inzet van het programma per gemeente

- Een eenduidige visie met betrekking tot ondersteuning van ouders en kinderen binnen het beleid, de activiteiten en de samenwerkende partijen.
- Een verbetering van het aanbod op informatie en advies, licht pedagogische hulpverlening en de aansluiting met bureau jeugdzorg.

Globale kosten van dit programma

Een starterpakket Triple 'P' kost ongeveer € 50.000,- Afhankelijk van deelname komen daar kosten bij voor cursusmateriaal. Het starterpakket biedt opleiding aan professionals, een licentie en coördinatie.

Categorie 3: Startgeld Centrum voor Jeugd en Gezin

Zoals opgenomen in de conclusies in hoofdstuk 4 is het knelpunt van moeilijke regiovoering een landelijk probleem. Diverse grote gemeenten zijn reeds begonnen met het verbeteren van de lokale infrastructuur door het inrichten van "bijvoorbeeld "Ouder&Kind Centra" (ROA-gebied), "Spilcentra" of "Opvoedingscentra". Ook de Invent- groep geeft aan dat de zogenaamde Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) een oplossing kunnen bieden om de infrastructuur te verbeteren. Staatssecretaris Ross wil de komende jaren een forse uitbreiding van Centra voor Jeugd en Gezin bewerkstelligen. Door taken van diverse instellingen te bundelen in een CJG kan het aanbod op elkaar worden afgestemd en kan er beter worden ingespeeld op de vraag van ouders en kinderen. Doordat de gemeente of een cluster van gemeenten een CJG aanstuurt, kan meer zicht verkregen worden op wat er zich in een gemeente afspeelt met betrekking tot het aanbod van instellingen en hoe instellingen samenwerken. Daarnaast is het een kans voor gemeenten om meer zicht te krijgen op vragen en behoeften van ouders, door met de instellingen gebundeld in een CJG in gesprek te gaan. De gemeenten die willen starten met een CJG kunnen daarvoor startmiddelen aanvragen.

Specifieke voorwaarden voor gemeenten die gebruik willen maken van dit aanbod

- Cofinanciering.
- Aantonen op welke wijze de gemeente of het cluster van gemeenten het Centrum voor Jeugd en Gezin verder gaan ontwikkelen.
- Aangeven welke instellingen meedoen.
- Aangeven hoe het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt vorm gegeven, welke functies het centrum krijgt.

- Aangeven met welke gemeenten wordt samengewerkt, of gebruik gaan maken van het centrum voor Jeugd en Gezin.
- Aangeven hoe informatie tussen verschillende partijen wordt uitgewisseld.

Resultaten van de inzet van het programma per gemeente

- Kengetallen: hoeveel gezinnen kunnen worden bediend met het Centrum.
- Welke producten heeft het Centrum opgeleverd ten behoeve van:
 - o een verbetering van het aanbod met betrekking tot informatie en advies;
 - o een verbetering van het aanbod met betrekking tot licht pedagogische hulpverlening;
 - o een aantoonbare verbetering van zicht op de behoefte van ouders;
 - o betere samenwerking en aansluiting met de taken van bureau Jeugdzorg.

Globale kosten

Afhankelijk van de functies van een Centrum voor Jeugd en Gezin.

2 Impuls veelbelovende/effectieve programma's

Voor de specifieke doelgroepen "zorgmijders" en "12+'ers" zijn twee programma's geselecteerd, die effectief dan wel veelbelovend zijn gebleken. Door de gemeenten in Noord-Holland de gelegenheid te geven deze programma's in te kopen, wordt het aanbod voor deze specifieke doelgroepen in de provincie beter gewaarborgd. Structurele inbedding van de programma's bij gemeentelijke instellingen is daarbij een voorwaarde.

Zorgmijders

Voor de groep "zorgmijders" gaat het om het project *Helpende hand* (meer informatie in bijlage 3), dat uitgevoerd wordt door Bureau jeugdzorg Noord-Holland, in samenhang met gemeentelijke instanties. In de gemeente Alkmaar is goede ervaring opgedaan met het project Helpende Hand. Door de inzet van het Bureau Jeugdzorg (deels uit de doeluitkering, grotendeels bekostigd door de gemeente) en inzet van intensief ambulante hulp door een zorgaanbieder kan aan risicogezinnen intensieve zorg worden geleverd. Het doel is om lange trajecten geïndiceerde zorg, uithuisplaatsingen en crises te voorkomen. Deze methode is onderzocht door het NIZW. Met behulp van de provinciale impuls kan het project ook voor de andere regio's mogelijk worden gemaakt. Indien de aangevraagde VWS-subsidie doorgang vindt, kunnen de impulsmiddelen daaraan ondersteunend zijn.

Specifieke voorwaarden voor gemeenten die gebruik willen maken van dit aanbod

- Cofinanciering.
- Aantonen dat het programma na de subsidieperiode wordt ingebed met gebruik van eigen middelen.
- Aantonen op welke wijze het programma wordt verankerd.
- Aangeven welke partijen meedoen.

Resultaten van de inzet van het programma per gemeente

- Kengetallen: hoeveel zorgmijders of zorgmijdende gezinnen zijn bediend.
- Prognose voor de komende jaren, hoeveel zorgmijdende gezinnen gaan zij bedienen.

Globale kosten van dit programma

Dit programma wordt in de provincie Noord-Holland mede gefinancierd door de provincie zelf/bureau jeugdzorg, en zorgverzekeraars. De exacte verdeling is een derde voor bureau jeugdzorg, een derde voor gemeenten en een derde voor zorgverzekeraars. Per cliënt kost de Helpende hand € 10.000,-

12+ 'ers

Voor opvoeders van 12+'ers bestaat er een veelbelovend programma: "Omgaan met pubers" (meer informatie in bijlage 4). Dit programma wordt op dit moment uitgevoerd door bureau jeugdzorg, echter dit zou goed door een gemeentelijke instelling kunnen worden gedaan. De impulsmiddelen kunnen gebruikt worden voor enerzijds inkoop van het veelbelovende programma en anderzijds voor deskundigheidsbevordering ten behoeve van medewerkers van gemeentelijke instellingen die het programma op de lange termijn gaan aanbieden.

Specifieke voorwaarden voor gemeenten die gebruik willen maken van dit aanbod

- Cofinanciering.
- Aantonen dat het programma na de subsidieperiode wordt ingebed met gebruik van eigen middelen.
- Aantonen op welke wijze het programma wordt verankerd.
- Aangeven welke partijen mee doen.
- Aangeven dat zij voldoende zicht hebben op de vraag om dit programma te kunnen starten.

Resultaten van de inzet van het programma per gemeente

- Kengetallen: hoeveel 12+-ers zijn bediend.
- Prognose voor de komende jaren, hoeveel 12+-ers gaan zij bedienen.

Globale kosten van dit programma

€ 4000,- euro per cursus voor 12 tot 14 beroepskrachten. De kosten van cursus voor ouders is op te vragen bij bureau jeugdzorg.

Bijlagen

Bijlage 1 Opzet Quick scan

Via de quick scan is onderzocht waar een extra impuls op het gebied van opvoedingsondersteuning het meest nodig is. Het doel van de quick scan is:

- Inventariseren van de activiteiten van gemeenten en de bureaus jeugdzorg in Noord-Holland op het gebied van opvoedingsondersteuning.
- Inzicht bieden in de knelpunten van gemeenten t.a.v. dit thema.
- Gericht advies geven met betrekking tot de oplossing van de knelpunten en de mogelijke inzet van de provinciale middelen.

Onderzoeksvragen

- 1 Wat zijn de activiteiten (inclusief het aanbod) van de gemeenten in Noord-Holland op het gebied van opvoedingsondersteuning?
- 2 Wat zijn de activiteiten (inclusief het aanbod) die de bureaus jeugdzorg verrichten op het gebied van opvoedingsondersteuning?
- 3 Uit welke middelen worden de activiteiten van de bureaus jeugdzorg bekostigd? En blijft de inzet van deze middelen de komende jaren gehandhaafd?
- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten ten aanzien van opvoedingsondersteuning voor gemeenten?
- 5 Op welke wijze kunnen de knelpunten aangepakt worden zodat ouders in elke gemeente een beroep kunnen doen op opvoedingsondersteuning?
- 6 Op welke wijze kunnen tijdelijke provinciale middelen bijdragen aan het realiseren van opvoedingsondersteuning in gemeenten?

Enquête

55 gemeenten in Noord-Holland hebben we uitgenodigd via internet deel te nemen aan een schriftelijke enquête. Met deze enquête is een inventarisatie gemaakt van het huidige aanbod op het gebied van opvoedingsondersteuning. Er is gevraagd welk type aanbod er is, voor welke leeftijdscategorieën, wie dit aanbod uitvoert en in welke omvang. Ook is gevraagd welk aanbod ontbreekt. Naast een inventarisatie van het aanbod richtte de enquête zich ook op het verkrijgen van informatie over de huidige knelpunten en wensen.

Interviews

Voor de quick scan hebben wij vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg Amsterdam en Bureau Jeugdzorg Noord-Holland geïnterviewd. In deze gesprekken is naast inventariserende aspecten verder ingezoomd op de aanwezigheid van eventuele knelpunten ten aanzien van opvoedingsondersteuning. Ook is de wijze van financiering in relatie tot gemeenten en opvoedingsondersteuning aan de orde gekomen.

Expertsessie

Op basis van de gegevens verkregen uit de enquête en de groepsinterviews is een expertsessie georganiseerd. 8 beleidsmedewerkers van diverse gemeenten uit de provincie zijn gevraagd deel te nemen aan de sessie. Hierbij is zoveel mogelijk rekening gehouden om iedere regio te laten vertegenwoordigen. Tijdens deze sessie is gediscussieerd over de mogelijke bijdrage die tijdelijke provinciale financiering kan leveren om het aanbod van opvoedingsondersteuning te versterken, en eventuele knelpunten kan aanpakken.

Bijlage 2 Triple 'P'

Triple 'P', wat staat voor *Positive Parenting Program*, is een Australisch programma van opvoedingsondersteuning voor ouders. Het is een integraal, effectief gebleken, programma ter preventie van (ernstige) emotionele en gedragsproblemen bij kinderen. Het is een laagdrempelig, integraal preventieprogramma dat uitermate goed is onderzocht en tal van positieve effecten heeft. De aanpak bestaat uit het verbeteren of verminderen van gedragingen van ouders en hun kinderen, die bijdragen aan het ontstaan van emotionele en gedragsproblemen. Ouders leren gebruik te maken van de dagelijkse communicatie met hun kinderen om hen taal-, sociale- en probleemoplossende vaardigheden te leren in een omgeving van emotionele steun. Beschermende factoren binnen een gezin worden zo versterkt en schadelijke factoren worden verminderd. Als het programma volledig is ingevoerd ontstaat er een gecoördineerd systeem van interventies dat ouders voorziet van noodzakelijke informatie en steun bij de opvoeding.

Er zijn vijf niveaus van interventie, afgestemd op de verschillende behoeften van gezinnen, namelijk: 1) een massamediale informatiecampagne; 2) ondersteuning - persoonlijke of telefonische consulten of groepsbijeenkomsten - voor ouders die specifieke zorgen hebben over lichte gedrags- en ontwikkelingsproblemen van hun kind; 3) ondersteuning - korte individuele consultatie - voor ouders die specifieke zorgen hebben over het gedrag en ontwikkeling van hun kind (waarbij meer hulp nodig is dan bij niveau 2); 4) een intensieve training - individueel, groepsgericht of door zelfhulp - voor ouders van kinderen met ernstige gedragsproblemen; 5) een gezinsinterventie - intensieve individuele training voor het gezin - waarbij hulp wordt geboden bij ernstige gedragsproblemen van het kind en disfunctioneren van het gezin.

De kracht van het programma is dat alle interventies vanuit dezelfde, sterke empirische basis zijn ontwikkeld en goed op elkaar aansluiten. Daarmee levert *Triple 'P'* een goede ondersteuning van een belangrijke doelstelling in veel regio's: de realisatie van een samenhangende, geïntegreerde aanpak.

Interventies Triple 'P'

Triple 'P' onderscheidt vijf niveaus van ondersteuning, afgestemd op de behoeften van gezinnen. Samen bieden zij een samenhangend systeem van interventies dat ouders voorziet van de door hen gewenste informatie en steun bij de opvoeding.

Aansluiten bij de behoeften van ouders

Triple 'P' gaat uit van het principe van kosteneffectiviteit, wat betekent dat ouders niet meer ondersteuning wordt geboden dan dat zij nodig hebben. Sommige ouders zijn met informatie al geholpen, terwijl anderen meer steun vragen. Typerend voor Triple 'P' zijn de flexibiliteit van het programma en de varianten en keuzemogelijkheden voor ouders met kinderen van verschillende leeftijden. De opvoedingsondersteuning kan schriftelijk of mondeling plaatsvinden, individueel of groepsgevoerd en zelfs als zelfhulp. Het programma kan daardoor goed aansluiten bij verschillende vragen en behoeften van ouders. Triple 'P' biedt vijf niveaus van ondersteuning, oplopend van weinig tot zeer intensief:

Niveau 1: informatiecampagnes in de media

Met mediacampagnes richt Triple 'P' zich op alle ouders die geïnteresseerd zijn in de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. De boodschap van de informatiecampagnes luidt dat opvoeden een belangrijke taak is en dat het goed is om daarbij gebruik te maken van informatie en steun.

Niveau 2: voorlichtingsgesprekken

De voorlichtingsgesprekken zijn bedoeld voor ouders die specifieke vragen hebben over het gedrag en de ontwikkeling van hun kind, bijvoorbeeld problemen met zindelijkheid of naar bed gaan. De ondersteuning bestaat uit een kort persoonlijk of telefonisch advies (een of twee gesprekken van tien minuten), aangevuld met schriftelijke informatie in de vorm van een folder. Ook bestaat er de mogelijkheid van een groepsgericht aanbod in de vorm van lezingen.

Niveau 3: gericht advies bij specifieke zorgen

Gerichte adviezen worden gegeven aan ouders die specifieke zorgen hebben over gedrags- en ontwikkelingsproblemen van hun kind, waarbij meer coaching nodig is dan in de voorlichtingsgesprekken. Het aanbod bestaat uit individuele pedagogische advisering (ongeveer vier sessies van twintig minuten) en richt zich op problemen als woede-aanvallen van het kind, zeuren, ruzie en vechtpartijen met broers en zussen.

Niveau 4: ondersteuning bij ernstige gedragsproblemen

Ondersteuning is er voor ouders van kinderen met ernstige gedragsproblemen, die meer intensieve hulp nodig hebben. De ondersteuning bestaat uit een uitgebreide training voor ouders in opvoedingsvaardigheden. Het gaat om acht tot tien individuele bijeenkomsten van ongeveer anderhalf uur of vier groepsbijeenkomsten van ongeveer twee uur (met telefonische consulten). Ook is een zelfhulpprogramma mogelijk. De ondersteuning richt zich onder andere op meervoudige gedragsproblemen van het kind, zoals agressief gedrag, gedrags- en leerstoornissen.

Niveau 5: gezinsinterventie bij ernstige gedragsproblemen

Gezinsinterventie is gericht op het bieden van hulp bij ernstige gedragsproblemen van het kind en disfunctioneren van het gezin. Het gaat om een intensieve individuele training voor het gezin (ongeveer elf sessies van een uur), gericht op gedragsproblemen van het kind in combinatie met problemen van de ouders, zoals relatieproblemen, stress en depressie.

Theoretische basis van de interventies

De kracht van het Triple-P-programma is dat alle interventies zijn gebaseerd op dezelfde theoretische uitgangspunten en gedragsprincipes. Bovendien zijn de interventieniveaus empirisch goed gefundeerd en sluiten zij op elkaar aan. Daarmee legt Triple 'P' de basis voor een samenhangende, geïntegreerde aanpak van emotionele en gedragsproblemen bij kinderen. Triple 'P' voorziet dus in de behoefte aan programma's voor opvoedingondersteuning die gebaseerd zijn op wetenschappelijk onderzoek, gevalideerd voor de Nederlandse situatie.

Triple 'P' is een initiatief van NIZW en het Trimbos instituut. Triple 'P' wordt momenteel uitgevoerd in onder andere Leiden, Boxtel en Schijndel. Momenteel worden diverse professionals opgeleid om Triple 'P' te kunnen uitvoeren. Volgens de informatie van het NIZW en Trimbos instituut is Triple 'P' in het najaar gereed voor verdere implementatie in het land.

Bijlage 3 De helpende hand

Helpende Hand is een programma voor gezinnen met een of meer kinderen tot 12 jaar en aangemerkt zijn als zorgwekkende zorgmijders. Het gaat om multi-probleemgezinnen, vaak met een geschiedenis van mislukte hulpverlening die uit zichzelf geen hulp vragen. De aard van de problemen is echter van dien aard, dat het uitblijven van hulp zal leiden tot een civiel of strafrechtelijk traject van jeugdzorg.

Het programma kenmerkt zich door structurele samenwerking met- en inbedding in het netwerk van lokale voorzieningen. Daarnaast door ongedeelde eindverantwoordelijkheid bij een persoon voor het hele traject van toegang tot- en toeleiding naar hulpvoorzieningen, uitvoering van hulp, coördinatie van de hulp die andere instellingen leveren en nazorg. Helpende hand is wetenschappelijk geëvalueerd. Uit deze evaluatie is gebleken dat de werkwijze succesvol is, mede dankzij de structurele lokale inbedding. Het programma wordt door bureau Jeugdzorg Noord-Holland al uitgevoerd in de gemeente Alkmaar.

Verschil Triple 'P' en De Helpende Hand

Het programma Helpende Hand en het Triple 'P' programma vertonen nauwelijks overlap. Alleen op het niveau 5 van triple 'P' is er sprake van enige overlap gezien de doelgroep waar de Helpende hand en dit niveau van Triple 'P' zich op richt. Niveau 5 van Triple 'P' is nog in ontwikkeling.

Voor gemeenten die een volledig, samenhangend aanbod aan opvoedingsondersteuning willen ontwikkelen, is Triple 'P' geschikt. Voor gemeenten die vooral aanbod zoeken voor de categorie ernstige zorgmijders, is De Helpende Hand geschikt. Beide programma's kunnen elkaar ook versterken.

Bijlage 4 Beter omgaan met pubers⁷

Het betreft hier een opvoedingscursus voor laagopgeleide ouders van pubers in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Doel is te voorkomen dat problemen met de pubers escaleren en hulpverlening nodig is.

Door ouders in een vroeg stadium steun te bieden bij de opvoeding van hun opgroeiende kinderen moet deze interventie voorkomen dat problemen escaleren en dat ouders een beroep moeten doen op de hulpverlening.

De cursus is bedoeld voor laagopgeleide ouders van pubers in de leeftijd van 12 tot 18 jaar.

Beter Omgaan met Pubers is een oudercursus bestaande uit zes vaste groepsbijeenkomsten en drie keuzebijeenkomsten. Thema's van de vaste bijeenkomsten zijn: (1) Veranderingen in de puberteit; (2) Positieve aandacht en manieren van opvoeden; (3) Ruzie voorkomen: luisteren naar je puber; (4) Ruzie voorkomen: praten met je puber; (5) Ruzie oplossen: overleggen met je puber; (6) Grenzen stellen en straffen. Thema's voor de keuzebijeenkomsten zijn: alcohol en drugs; seksuele opvoeding; pubers en school. De cursus bestaat uit een combinatie van kennisoverdracht, vaardigheden oefenen en ervaringen uitwisselen. BJAA en BJZ Noord-Holland hebben ruime ervaring met het geven van deze cursus.

Noot 7 www.nizw.nl

Bijlage 5 Overige Bronnen

Notities

- Regionale verkenning vijf gemeentelijke functies, verkenning provincie Noord-Holland, 3 april 2006
- Notitie lokaal jeugdbeleid, Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, januari 2006
- Notitie besteding aansluitgelden Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, januari 2006
- Productenboek Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, februari 2006
- Opvoed, opgroei- en gezinsondersteuning in gemeenten, Regioplan, augustus 2004
- Cliëntrouting bemoeizorg/gezinscoaching, advies Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, juni 2005
- Sturingsadvies Deel 1 *Koers verleggen naar het kind* S.R.A van Eijck, commissaris Jeugd en Jongerenbeleid, april 2006
- Concept plan landelijke implementatie Triple 'P', NIZW jeugd, Geraldien Blokland, Ireen de Graaf (Trimbos Instituut)

Internet

- www.NIZW.nl
- www.JSO.nl
- www.leiden.nl
- www.triplep-nederland.nl