

Nieuwegein



Sociaal domein

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Leeswijzer: hoe kunt u dit beleidskader lezen?

Dit beleidskader wordt aan u voorgelegd als raadslid van Nieuwegein. Het beleidskader start met de aanleiding voor het beleid. In de inleiding leest u de voorgeschiedenis en programma ontwikkeling in het sociaal domein in Nieuwegein waar dit beleidskader mee samenhangt. Vanaf Hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten voor ons jeugdbeleid voor de komende jaren beschreven en de doelen die wij daarbij stellen.

Inhoudsopgave

Aanleiding voor dit beleidskader.....	3
1. Inleiding	4
1.1. Voorgeschiedenis	5
1.2 De transformatieagenda in ontwikkeling	6
1.3 Beleidskader Jeugd in de transformatieagenda	7
2. Uitgangspunten jeugdbeleid	10
2.1. Uitgangspunten transformatieagenda sociaal domein	10
2.2 Opvoeden en opgroeien gericht op de veerkracht van onze inwoners	10
2.3. Pijlers voor het jeugdbeleid.....	11
3. Pijler 1: Versterken pedagogische basisinfrastructuur.....	13
3.1 Inleiding	13
3.2. Opvoedingsondersteuning	15
3.3. Pedagogische preventie	16
3.4. Kwetsbare jongeren (16-27 jaar).....	19
3.5. Kinderen met een (dreigende) onderwijsachterstand	21
4. Pijler 2: Jeugdhulp	23
4.1 Jeugdhulp	23
4.2. Aandachtsgebieden in het domein jeugdhulp	25
4.2.1. Jeugd geestelijke gezondheidszorg (jGGZ)	25
4.2.2 Verblijf en pleegzorg.....	25
4.2.3. Jeugd en veiligheid	26
4.3 Aansluiting met passend onderwijs	28
4.4 Financiële effecten en regionale afspraken rond jeugdhulp.....	29
5. Toeleiding	30
BIJLAGE 1 Beschermende factoren in opvoeden en opgroeien.....	32
BIJLAGE 2 Aanwezigheid van risicofactoren en problemen in Nieuwegein.....	33
BIJLAGE 3 Wettenschema: wetgeving voor kinderen en jongeren.....	34

Aanleiding voor dit beleidskader

Sinds 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet van kracht. Voorafgaand hieraan heeft Nieuwegein samen met de gemeenten Houten, Lopik, IJsselstein en Vianen het Beleidsplan 2014-2018 Zorg voor jeugd Lekstroom opgesteld. Deze is eind 2013 door de gemeenteraad vastgesteld (RIS 2013-475). In dit beleidsplan lag een scherpe focus op de decentralisatie en de transitie van de jeugdzorg¹ naar de gemeente(n). Naast dit beleidsplan heeft Nieuwegein inhoudelijk een integrale transformatieagenda en bijbehorende transformatieprogramma's voor het sociaal domein.

Voor het college van B&W van Nieuwegein wordt dit beleidskader jeugd 2018-2022 de leidraad om het jeugdbeleid in de komende jaren door te ontwikkelen. De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol. Om die reden leggen wij dit beleidskader ter vaststelling aan de gemeenteraad voor.

Het beleidskader geeft richting aan de ingezette transformatie van de jeugdhulp² binnen de transformatieagenda om deze integraal en in samenhang met de andere leefgebieden vorm te geven en te verankeren. Zodoende wordt dit beleidskader in december 2018 ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad, voorafgaand de actualisatie van de transformatieagenda die in het eerste kwartaal van 2019 wordt aangeboden.

Voor het jeugdbeleid is en blijft de verantwoordelijkheid voor het evenwichtig en veilig opgroeien van kinderen en jongeren liggen bij de ouders/opvoeders. Zij geven dit vorm in de directe leefomgeving. Nederland heeft zich met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) verplicht er zorg voor te dragen dat ouders in die taken worden ondersteund. Die ondersteuning is gericht op gezond gedrag van jeugdigen, veilig opgroeien, talentontwikkeling, participatie en actief burgerschap. In Nieuwegein bestaat in potentie een toereikende sociale en fysieke infrastructuur. Onze inzet is om deze te versterken en beroepsopvoeders verder te positioneren als 'medeopvoeders'. Daarnaast zien we jeugdhulp als een (specialistisch en tijdelijk) vangnet voor jeugdigen als extra ondersteuning gewenst of noodzakelijk is. Het belang van het kind staat hier altijd centraal waardoor de jeugdige altijd op ons (professionele) vangnet als dat nodig is, zeker als de veiligheid van het kind in het geding is.

Een integrale visie op onze jeugdigen vraagt een integrale afstemming en inzet. Dit omdat situaties zoals een verstoorde relatie met of tussen ouders, financiële problemen thuis of spanningen op school de aanleiding kunnen zijn van jeugdhulp. Daarom zetten we onze lijn door om jeugdhulp te verbinden aan leefgebieden als Wmo, Participatiewet, onderwijs, armoede en schuldhulpverlening. Zo ervaart de jeugdige en zijn ouders/opvoeders een breed vangnet!

¹ Met de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 spreken we over jeugdhulp

² Voor alle in jeugdigen tot 18 jaar (bij eventueel verlengde jeugdhulp tot 23 jaar) De verantwoordelijke gemeente voor een kind dat jeugdhulp nodig heeft is de gemeente waar de ouder met gezag woont.

1. Inleiding

Binnen het sociaal domein heeft de gemeente Nieuwegein er per 1 januari 2015 taken en verantwoordelijkheden bij gekregen in de zorg en ondersteuning aan onze inwoners. Deze taken zijn vastgelegd in drie wetten:

1. **Wet maatschappelijke ondersteuning** (Wmo 2015),
2. **Participatiewet** (werk en inkomen),
3. **Jeugdwet**.

Gemeenten zijn met de Jeugdwet verantwoordelijk geworden voor alle vormen van jeugdhulp, inclusief specialistische hulp zoals bijvoorbeeld jeugd-GGZ, verblijf, hulp voor jeugdigen met een verstandelijke beperking en gesloten jeugdhulp. Daarnaast valt ook de uitvoering van (door de rechter opgelegde) kinderschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De Jeugdwet legt de gemeente ook een aantal verplichtingen op. Dit zijn het maken van een beleidsplan en een verordening (uitvoering preventie en jeugdhulp), het organiseren van de toegang, het uitvoering geven aan de jeugdhulpplicht, het organiseren en zorgdragen voor acute hulp, de toeleiding naar de Raad voor de Kinderbescherming en het uitvoeren van bovenlokale samenwerking. Het Rijk geeft geld aan de gemeenten om de jeugdhulp te betalen. Het is voor gemeenten een uitdaging om hoge kwaliteit zorg te bieden binnen deze Rijksmiddelen die per 2015 met een financiële taakstelling zijn overgeheveld.

Er is ook *zorg* voor jongeren die *niet* onder de Jeugdwet valt. Het betreft o.a. , Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, verordening leerlingenvervoer, Wet publieke gezondheid, de Wet passend onderwijs en Leerplichtwet maar ook bijvoorbeeld het jeugdstrafrecht, de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) die buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Het is dus taak om naast de beleidsmatige uitgangspunten ook uitvoering te geven aan de taken en verantwoordelijkheden welke vanuit de diverse wetgeving aan de gemeente zijn toebedeeld. De bovengenoemde wettelijke taken en verantwoordelijkheden zijn in Nieuwegein beleidsmatig in programma's bij elkaar gebracht vanuit een integrale transformatieagenda. Het jeugdbeleid in dit programma sluit naadloos aan op de door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid & Justitie vastgestelde doelen van jeugdzorg (Rijksoverheid, 2013) welke de basis vormen voor de Jeugdwet. Gemeenten geven daarin de verantwoordelijkheid voor het beleid rond opgroeien en opvoeden vorm op basis van de volgende uitgangspunten:

- preventie en vroege signalering van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen;
- demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, buurten, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
- het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders en de sociale omgeving, opdat de ouders zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding te dragen;
- het inschakelen, herstellen en versterken van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn sociale omgeving (eigen kracht);

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

- het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
- integrale hulp aan gezinnen;
- door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in hulp aan jeugdigen en gezinnen.

1.1. Voorgeschiedenis

Medio 2012 is de gemeente Nieuwegein gestart met de voorbereiding op de overdracht van taken op het gebied van Jeugdhulp, Wmo (ex-AWBZ), en de komst van de Participatiewet. In de jaren 2014-2016 heeft de raad met afzonderlijke kaders of uitgangspuntennotities, zoals het beleidsplan Wmo, gezondheid, welzijn, het Beleidsplan Zorg voor jeugd, het programma Woonwjs en Lekstroom Werkt! de initiële koers aangegeven voor de transformatie. In deze eerste fase zijn op basis van deze koers verschillende transformatieprogramma's ontwikkeld die bijdragen aan de realisatie van de hoofddoelstellingen die de raad in 2013 vast heeft gesteld:

1. passende ondersteuning voor inwoners, jong en oud, die ondersteuning nodig hebben,
2. een hoog niveau van participatie van alle inwoners, met en zonder beperking,
3. de doelen te realiseren binnen de daartoe beschikbare budgetten.

De raad is regelmatig geïnformeerd over de ontwikkeling van de transformatieprogramma's via berichtgeving in nieuwsbrieven sociaal domein. Deze werkwijze paste goed bij de aard van het veranderingsproces; aan de voorkant uitgangspunten vastleggen in raadsbesluiten en in transformatieprogramma's vanuit deze uitgangspunten experimenteren, eerdere vanzelfsprekendheden kritisch beschouwen en nieuwe wegen inslaan. Met het invoeren van de transformatieagenda definieerden we een nieuw startpunt voor sturing op het transformatieproces door de raad.

In de periode 2015-2016 heeft het accent gelegen op de transitie van maatwerkondersteuning vanuit Wmo en Jeugdhulp en onderdelen van de participatiewet. De leefwereld van inwoners omvat echter vele levensgebieden die in het bestaan van alledag voor inwoners onherroepelijk met elkaar verbonden zijn. Een afgezonderde focus op onderdelen doet geen recht aan die ongedeelde leefwereld. De decentralisaties bieden de gemeente Nieuwegein de gelegenheid om met de nieuwe verantwoordelijkheden, dwars door de bestaande schotten tussen regelingen, instituties en doelgroepen heen, op zoek te gaan naar nieuwe onvoorziene kansen en oplossingen voor inwoners.

De transformatieagenda bestrijkt dan ook meerdere leefgebieden die voor inwoners in Nieuwegein dagelijks in samenhang worden beleefd:

- Gezondheid
- Zelfredzaamheid (eigen regie)
- Participatie (betaald en onbetaald, onderwijs)
- Opvoeden en opgroeien
- Wonen en huisvesting
- Inkomensondersteuning

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Om de benodigde samenhang te bereiken in een passend vangnet voor onze jeugdigen is de inzet van Nieuwegein om vanuit deze verbindende leefgebieden de kansen te benutten die geboden worden als we dwars door de bestaande doelgroepen, instituties en schotten heen denken.

Om dit transformatieproces te beheersen moet aan twee randvoorwaarden worden voldaan:

1. de gemeente benadert deze leefgebieden vanuit dezelfde inhoudelijke uitgangspunten.
2. de gemeente volgt een eenduidige ontwikkelstrategie: een brede maar gerichte beweging.

Met de transformatieagenda geven we invulling aan deze twee randvoorwaarden.

Kernpunten van de programma's zijn:

- ✓ Actief zoeken naar kansen, mogelijkheden en oplossingen
- ✓ Accent op de ongedeelde leefwereld, we kijken ontschot wat nodig is
- ✓ Samenhang tussen verbindende leefgebieden
- ✓ Verrijking van bestaand aanbod met alternatieven
- ✓ Alternatieven voor individueel maatwerk jeugdigen

1.2 De transformatieagenda in ontwikkeling

Het beleidskader Jeugd markeert de noodzaak tot verdere integratie van het jeugdbeleid en de uitvoering ervan in de transformatieagenda en in de transformatieprogramma's. In de eerste plaats omdat jeugdigen niet altijd jeugdigen blijven maar volwassen worden. Die overgang verdient een integrale aanpak vanuit diverse transformatieprogramma's. In de tweede plaats omdat jeugdigen deel uitmaken van vele sociale verbanden (gezin, school, buurt) waar de gemeentelijke transformatie zijn (positieve) gevolgen kent voor jeugdigen.

Het basismodel van de transformatieagenda is gebaseerd op toevoeging van het reeds bestaande aanbod met nieuwe alternatieven. Kenmerkend daarin is een beweging van professionele naar persoonlijke aandacht. Door de nieuwe alternatieven te realiseren (dichter bij, op maat, inclusief, vanuit interesse en talent, outreachend, met gebruik van de infrastructuur in Nieuwegein) ontstaat een nieuw handelingsrepertoire voor inwoners en voor professionals.

Deze hoofdbeweging krijgt vorm in alle transformatieprogramma's, of het nu gaat om:

- welzijn op recept als alternatief voor een pilletje bij de huisarts (**Eigenwijks-positieve gezondheid**);
 - meedoen bij een sportclub of een inwonersinitiatief in de stad als alternatief voor de huidige dagbesteding (**Meedoen naar vermogen**);
 - hulp bij de opbouw van je eigen netwerk als alternatief voor individuele begeleiding (**Zelfredzaamheid naar vermogen**);
 - alternatieve voorzieningen voor individueel maatwerk in de jeugdhulp (**Kansen voor Jeugd**);
 - een nieuw dienstverleningsconcept voor inkomensondersteuning als alternatief voor de huidige dienstverlening (**Geldwijs**) of
 - een nieuw kleinschalig aanbod voor huisvesting als alternatief voor residentiële zorg (**Woonwijs**).
- In de productie van alternatieven voor het bestaande aanbod speelt onze gemeenschap (community) een hele belangrijke rol. Inwoners nemen steeds meer initiatief. Initiatieven die ook meer ruimte en aandacht bieden aan kwetsbare inwoners die eerder buiten beeld waren. Maar ook de ondernemers in Nieuwegein en de zorgaanbieders waaraan wij ons via inkoop verbinden, lokale partners als de

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

bibliotheek en de Kom en de vrijwilligersorganisaties. In onze alternatieven kijken wij daarom ontschot wat nodig is voor het kind en het gezin.

Het programma **Eigenwijks-Buurtkracht** is een overkoepelend programma dat ons helpt om aan te sluiten bij de kracht en de energie in de samenleving, en zo bijdraagt aan oplossingen voor vraagstukken die in verschillende programma's worden geagendeerd. Voor onze inwoners (i.c. ouders/opvoeders) willen we bereiken dat zij grip op hun leven hebben, zich voor elkaar inzetten, de weg naar informatie, ondersteuning en hulp voor wat betreft Wmo en Jeugdhulp weten te vinden, en dat inwoners met een beperking meer meedoen aan vrij toegankelijke voorzieningen i.p.v. geïndiceerde dagbesteding (die als optie wel blijft bestaan), of een participatieplek hebben. Door ook hier te werken vanuit de verschillende leefgebieden van ouders/opvoeders werken wij tegelijkertijd aan meer kansen voor hun kinderen.

Met het transformatieprogramma **de Brede Toegang** willen we grip krijgen op de ogenschijnlijk vanzelfsprekende doorverwijzingen van de eerste lijn (bv. huisarts) naar specialistische jeugdhulp, en wegen vinden om op deze doorverwijzingen te kunnen (bij)sturen. Via de Brede Toegang willen we met maatwerk *alternatieve* oplossingen bieden voor het aanbod in de tweede en derde lijn. In deze beweging van 'zwaar' naar 'licht' staat overigens steeds het behoud van een vangnet voor de meest kwetsbaren voorop. Inwoners kunnen kiezen uit alternatieven die er eerder niet waren. Velen zullen dat aanbod met beide handen aangrijpen. Sommigen zijn blijvend aangewezen op of zullen kiezen voor de bestaande oplossingen, beide mag. Zo ontstaat een spectrum aan alternatieve oplossingen naast het bestaande en blijft er een (passend, maar minder omvangrijk) vangnet over voor diegenen die dat nodig hebben. Inwoners bepalen zo, in gesprek met professionals in de toegang wat de oplossing is die het best bij hen past.

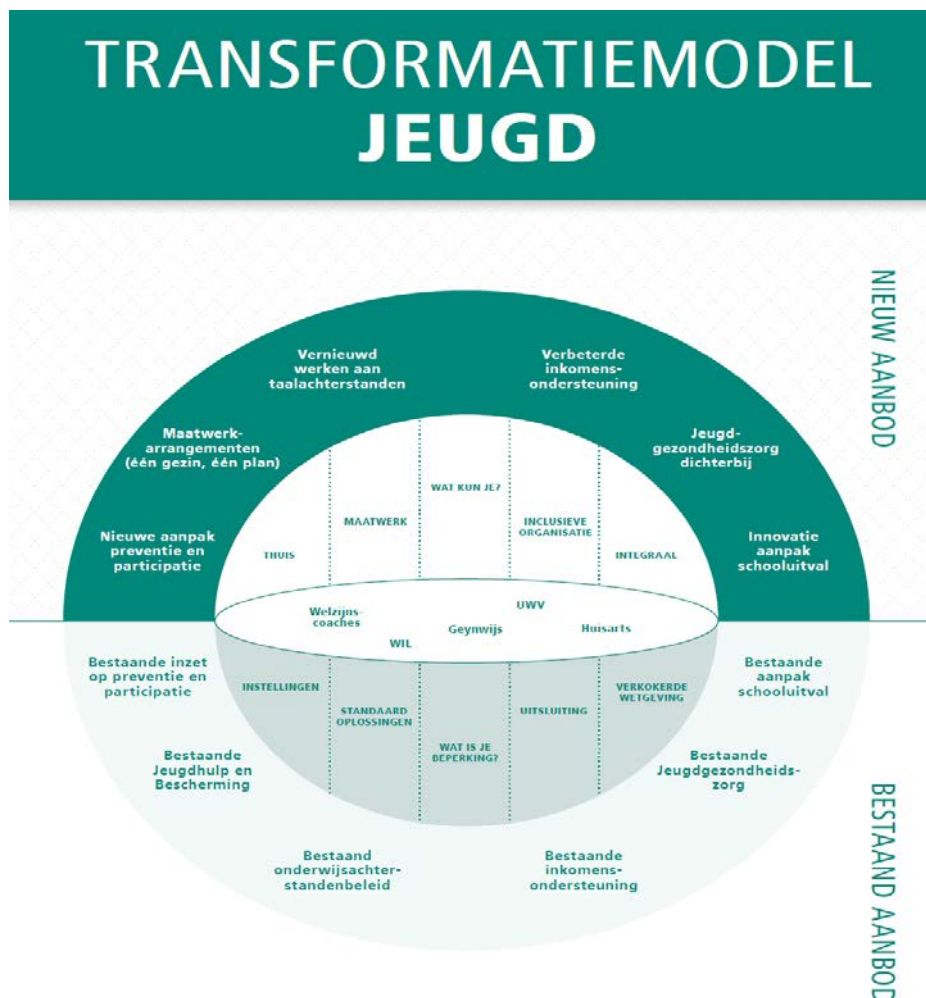
1.3 Beleidskader Jeugd in de transformatieagenda

Het beleidskader jeugd vormt de leidraad om het jeugdbeleid in de komende jaren door te ontwikkelen. Het geeft richting aan de ingezette transformatie van de jeugdhulp binnen de transformatieagenda om deze integraal en in samenhang met de andere leefgebieden vorm te geven en te verankeren. Het beleidskader markeert de noodzaak tot verdere integratie van het jeugdbeleid en de uitvoering ervan in de transformatieagenda en in de transformatieprogramma's. In de eerste plaats omdat jeugdigen niet altijd jeugdigen blijven maar volwassen worden. Die overgang verdient een integrale aanpak vanuit diverse transformatieprogramma's. In de tweede plaats omdat jeugdigen gedurende de eerste fasen van de levensloop deel uitmaken van vele sociale verbanden (gezin, school, buurt) die beperkingen en kansen voor hen scheppen in latere fasen, die hen uitdagen of juist niet. Ook dat vraagt om verdere integratie van jeugdbeleid in de verschillende transformatieprogramma's waarin ontschot bekeken wordt wat voor het kind en het gezin nodig is. Deze programma overstijgende aanpak vraagt om een nauw samenspel tussen de verschillende programma's, een goede interne gemeentelijke afstemming en voldoende ruimte voor ontwikkeling en flexibiliteit. Daar willen we een volgende stap in zetten. De belangrijkste succesfactoren zijn een stevig draagvlak bij inwoners en een constructieve samenwerking met alle betrokkenen in het sociaal domein. Het jeugdbeleid zal voor een belangrijk deel vorm krijgen in samenhang met de sociale context waarin jeugdigen verkeren binnen de transformatieprogramma's Woonwijjs, Geldwijjs, Positieve gezondheid, Kansen voor jeugd en Meedoen naar vermogen. Zo leert de ervaring dat

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

binnen een gezin met een opvoedingsvraagstuk en schuldenproblematiek, de stress van schulden dusdanig grote invloed heeft dat deze eerst aandacht vraagt voordat het opvoedingsvraagstuk wordt opgepakt. Maar ook de laaggeletterdheid van ouders heeft invloed op de ontwikkeling van het (jonge) kind. Door dergelijke vraagstukken integraal aan te pakken, sluiten we beter aan op de daadwerkelijke hulpvraag van onze inwoners.

Het transformatieprogramma Kansen voor Jeugd focust zich per 2019 meer op dat specifieke deel wat jeugdigen onderscheidt van volwassenen, nl. *opvoeden en opgroeien*.



Bij al onze inzet geldt dat de zelfredzaamheid van jeugdigen en hun ouders voorop staat én een vangnet geboden wordt waar de situatie daarom vraagt. De veiligheid van het kind staat altijd centraal. Jeugdigen en ouders worden gestimuleerd om zelf en met elkaar oplossingen te vinden. Maar als dat nodig is, worden zij professioneel ondersteund in de omgeving van hun alledaagse leven. Met het versterken van het opvoedklimaat en betere organisatie van voorlichting en lichte ondersteuning en hulp in de buurten – op de consultatiebureaus, kinderopvang en scholen – valt nog veel te winnen.

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Een sterke basis voorkomt dat gewone, alledaagse opgroei- en opvoedproblemen uitgroeien tot ernstige problemen. De transformatie geven we daarom vorm:

1. Met een focus op opvoeden en opgroeien,
2. vanuit de uitgangspunten, taken en verantwoordelijkheden die wetten ons opleggen, en pakken deze ontschot op,
3. vanuit de uitgangspunten en leidende principes uit de transformatieagenda en de hoofddoelen van de transformatie (ondersteuning, participatie en budgetneutraliteit),
4. en met inachtneming van de beoogde integraliteit t.a.v. de andere transformatieprogramma's,
5. zonder het vangnet voor kwetsbaren uit het oog te verliezen.

2. Uitgangspunten jeugdbeleid

2.1. Uitgangspunten transformatieagenda sociaal domein

Binnen de transformatieagenda sociaal domein zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

1. Inwoners zijn in staat, en worden in staat gesteld, om al of niet samen hun eigen leven te leiden, doordat:
 - a. de gemeente haar inwoners meer en meer ruimte biedt voor initiatief, en
 - b. de gemeente deze overgang gaandeweg mogelijk maakt en ondersteunt.
2. Alle inwoners nemen deel aan samenleving en kwetsbare inwoners worden niet afgezonderd (inclusie), waarbij we:
 - a. uitgaan van het talent van mensen in plaats van hun beperking;
 - b. de lokale (en regionale) infrastructuur van voorzieningen en bedrijvigheid benutten;
 - c. oplossingen realiseren dwars door schotten van bestaande regelingen.
3. Inwoners maken gebruik van hulp op maat, zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig, door:
 - a. het verstevigen van de preventie (eigen kracht, vrij toegankelijk aanbod, signalering);
 - b. het bieden van maatwerk- i.p.v. standaardoplossingen (ondersteuning);
 - c. het bieden van een duurzaam vangnet voor inwoners die daar op aangewezen zijn (bescherming).

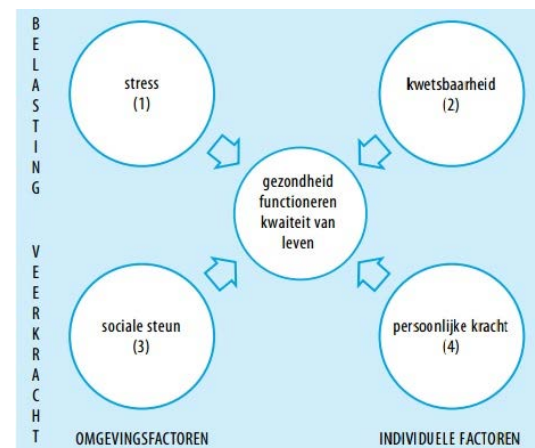
Voor jeugdigen geldt dat zij als inwoner opgroeien naar zelfredzame volwassenen. Als dat nodig is, worden zij ondersteund in de omgeving van hun alledaagse leven. De focus op het opvoeden en opgroeien van de jeugdigen past hierin.

2.2 Opvoeden en opgroeien gericht op de veerkracht van onze inwoners

Voor jeugdigen zijn alle activiteiten gericht op deelname aan- en/of herstel naar- het gewone leven om op te groeien naar zelfredzame volwassene. Bij onze activiteiten staan de veerkracht van jeugdigen en zijn opvoeders centraal. Veerkracht is een belangrijke eigenschap die mensen minder beïnvloedbaar maakt voor omgevingsinvloeden. Hierdoor leiden risicofactoren dus minder snel tot problemen. Dit kan leiden tot een succesvolle aanpassing ondanks mogelijk ongunstige omstandigheden. Dit is vanuit ontwikkelingsoogpunt van groot belang (Cicchetti, 2013; Fonagy, 2013).

We onderscheiden daarbij activiteiten die gericht zijn op:

1. Veerkracht *versterkende* activiteiten: generiek ingebracht via onderwijs, jeugdgezondheidszorg, vanuit vrijetijdsbesteding, bij voorkeur “community-based” en hierdoor bijdragend aan het versterken van de pedagogische basis infrastructuur.
2. Veerkracht *herstellende* activiteiten met een doelgerichte inzet, vanuit signaleren, interventies etc. bijvoorbeeld na ingrijpende levensgebeurtenissen, zoals scheiding en overlijden van een naaste, welke een negatieve invloed (kunnen) hebben op de ontwikkeling en/of veerkracht van jeugdigen.



Beleidskader jeugd 2018 – 2022

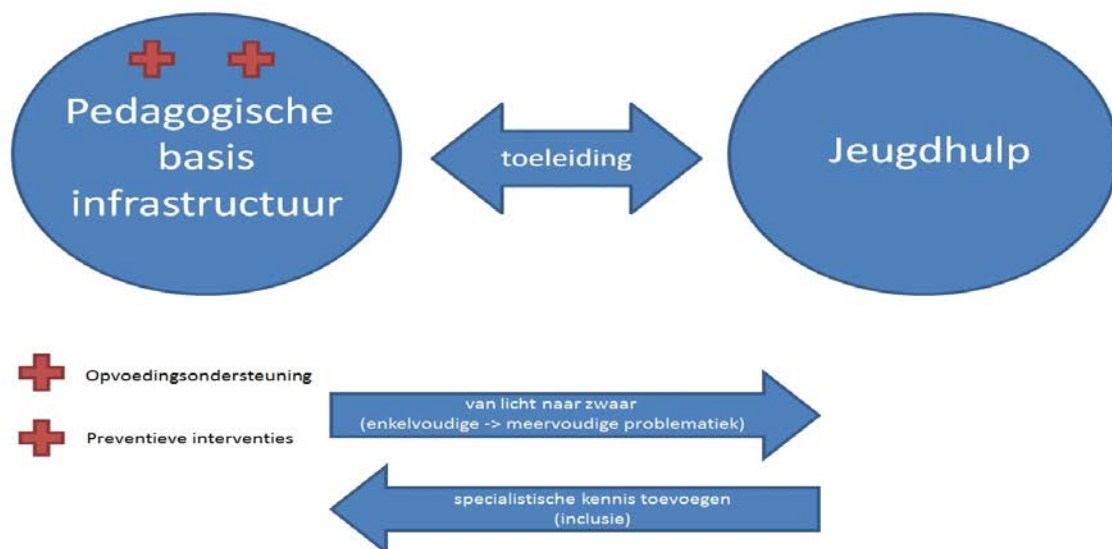
3. Veerkracht *versterkende* en/of *herstellende* activiteiten voorafgaand aan of gedurende de voorspelbare risicovolle overgangen in de levensloop van jeugdigen. In de levensloop van jeugdigen zijn een aantal cruciale momenten waarbij sprake is van een overgang naar een volgende levensfase. Als deze niet harmonieus verlopen en ouders daar niet adequaat mee om kunnen gaan, dan bedreigt dit een kansrijke ontwikkeling. Het loont dus om bij kwetsbare jeugdigen³ extra te investeren in de cruciale overgangsmomenten en oog te hebben voor een passend vangnet.



De belangrijkste bron van veerkracht bij kinderen blijkt de steun van een ouder of verzorger. Daarnaast spelen persoonlijke kenmerken zoals intelligentie, zelfvertrouwen en een goede relatie met een volwassene (Masten & Coatsworth, 1998) een rol. De sociale wereld waarin kinderen leven, bijvoorbeeld het gezin maar ook de school, leeftijdsgenootjes en de buurt waarin zij wonen, is eveneens een bron van veerkracht.⁴

2.3. Pijlers voor het jeugdbeleid

In de inclusieve samenleving welke wij in Nieuwegein voor ogen hebben zijn opvoeders en opgroeiende jeugdigen een belangrijk fundament. Het fundament rust de komende jaren op twee pijlers waarin de transformatie (verander) opgaven centraal staan.



³ Schuyt heeft het dan over maatschappelijke kwetsbaarheid en het betreft jongeren bij wie de kans op een negatieve ontwikkeling en versterking van problemen het grootst is.

⁴ Het gezinsleven biedt beschermende factoren door 1) de fysieke aanwezigheid van ouders, 2) de pogingen die familieleden doen om hun kinderen te beschermen tegen geweld, 3) het bieden van steun bij het verwerken van ervaringen, 4) het delen van ervaringen die morele ontwikkeling kan bevorderen, en 5) het geven van een positief voorbeeld van hoe ze met problemen kunnen omgaan (Wallen & Rubin, 1997). Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat kinderen worden gerustgesteld als zij zien dat hun ouders en andere volwassenen kalm en evenwichtig reageren op spanningsvolle situaties (Daud, Klinteberg & Rydelius, 2007). Andersom kunnen psychische klachten bij kinderen herleid worden tot veranderingen. Wanneer bijvoorbeeld een belangrijk persoon wegvalt of een gezin net verhuist is, kan dit de veerkracht van kinderen verstoren.

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

De eerste pijler: Pedagogische basisinfrastructuur

Pedagogische Basisinfrastructuur gaat in zijn uitwerking over het nog meer en beter versterken van eigen netwerken van en tussen inwoners, met name door de eigen kracht van mensen nog meer te benutten. Dit is te realiseren door de maatschappelijke partners zich vooral te laten richten op wat inwoners (op wijkniveau) elkaar kunnen bieden en hen daarin, wanneer dit niet vanzelfsprekend is, daarbij te ondersteunen.

Door inwoners in hun eigen kracht te zetten, wordt er minder beroep gedaan op individuele voorzieningen. (Zie verder in hoofdstuk 3.)

De tweede pijler: Jeugdhulp

In aanvulling op de eerste pijler richt deze pijler zich ook op de verdere ontschotting van professionele hulp, het effectiever inzetten (van zwaar naar lichtere vormen van hulp) en integraal aanpakken van multiproblematiek (gezinsgericht). Als jeugdigen op zware hulp aangewezen zijn, dan dient dit vangnet meer thuis of zo dicht mogelijk bij huis geboden te worden. De veiligheid van het kind staat in alle gevallen centraal. (Zie verder in hoofdstuk 4.)

Toeleiding

De toeleiding naar deze twee pijlers is dusdanig georganiseerd dat er sprake is van een zorgvuldige afweging waarbij specialistische kennis laagdrempelig, en zo snel als noodzakelijk wordt geacht, kan worden ingezet. Dit doen we met een brede toegang. Een deel van de brede toegang kent een outreachend karakter. (Zie verder in hoofdstuk 5)

In de hierna volgende hoofdstukken wordt dit verder toegelicht. Tevens staan doelen opgenomen die de beweging beschrijven die we maken met onze inzet en activiteiten. Ze geven sturing op onze prioriteit van inzet en besteding van beschikbare middelen.

3. Pijler 1: Versterken pedagogische basisinfrastructuur

Doel

- **De pedagogische basisinfrastructuur verder versterken door ons te richten op medeopvoeders, opvoedingsondersteuning en pedagogische preventie. Dit om een positief opvoedklimaat te realiseren in alle leefgebieden waar het kind/gezin zich bevindt.**

3.1 Inleiding

De samenleving verandert razendsnel op meerdere niveaus (sociaal, cultureel, economisch, klimaat, migratie, nieuwe media, techniek, medisch etc.). Het is de taak van ouders, het (informeel) netwerk en het onderwijs om kinderen en jongeren hierop voor te bereiden en ze toe te rusten zodat ze veerkrachtig zijn om de uitdagingen van de moderne samenleving aan te kunnen gaan.⁵

De infrastructuur wordt daarom steeds meer vormgegeven vanuit de opvoedingsplicht en de verantwoordelijkheid van ouders en vervolgens de sociale omgeving om voor een kind die veilige en stimulerende opvoedcontext te realiseren. In die sociale omgeving bevinden zich, naast het (familie)netwerk het onderwijs en de (gemeentelijk) gesubsidieerd pedagogische basisvoorzieningen. Zij vervullen een belangrijke (bij-)rol in het opvoeden van kinderen.

Een dergelijk vormgegeven infrastructuur is minder gericht op het ontwikkelen van gespecialiseerde opvangvoorzieningen voor kinderen (exclusie van kinderen), maar richt zich veel meer op het versterken van de eigen sociale context van het kind (inclusie van kinderen).

Er is een actief proces nodig om daadwerkelijk een sterke pedagogische basisinfrastructuur (een positief opvoedklimaat in alle leefgebieden waar het kind/gezin zich bevindt) te realiseren waarbij samen opvoeden centraal staat. Het gaat o.a. om kwalitatief passende basisvoorzieningen (peuteropvang, kinderopvang en onderwijs), actieve betrokkenheid van het informele netwerk (inwoners, verenigingen, kerken, moskeeën), een toegankelijk vrijetijdsaanbod, kwalitatief jongerenwerk, en jeugd- en gezinsvriendelijke wijken. Dit is alleen mogelijk als alle partners (formeel en informeel) die een bijdrage leveren aan het opvoedkundig klimaat hun krachten bundelen. Zowel op beleids- als praktijkniveau. Een sterke basis voorkomt dat gewone, alledaagse opgroei- en opvoedproblemen uitgroeien tot ernstige problemen.

Mede opvoeders

De pedagogische basisinfrastructuur kan een goede invulling geven aan hun rol als 'medeopvoeder' in de opvoedomgeving. Dit door zich verder in te zetten op een positieve en gelijkwaardige relatie met ouders en het stimuleren van een brede ontwikkeling van kinderen vanuit een houding van dialoog en partnerschap. Voor ouders is dit van grote betekenis: zij voelen zich hierdoor gesteund in hun rol als ouder en ervaren een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor het kind. Kinderen en jongeren voelen zich vanuit deze benadering gekend en gesteund in hun ontwikkeling tot volwaardig en sociaal burgerschap. De geformaliseerde organisaties kunnen dit ook faciliteren, door een omgeving te creëren waarin ontmoeting, dialoog en netwerkvorming kunnen ontstaan.

⁵ Versterken van de positie van jongeren in een veerkrachtige samenleving is één van de thema's die binnen de nationale wetenschapsagenda wordt opgepakt (NWA startimpuls voor het versterken van de positie van jongeren - Universiteit Utrecht)

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Dit kan door aandacht te schenken aan het klimaat in de klas, op het schoolplein en via speciale activiteiten die geïnitieerd kunnen worden in samenwerking met jeugd, ouders, de buurt, vrijwilligersorganisaties en sport- en vrijetijdsverenigingen.

De belangrijke rol van ‘medeopvoeders’

De rol van beroepsopvoeders als ‘medeopvoeder’ heeft een aantal bijzondere kenmerken. De belangrijkste daarvan is dat ze een expliciete, welomschreven en gelegitimeerde taak in de opvoeding van jeugdigen hebben. De reden daarvan is vooral dat ze de jeugdigen voor een belangrijk deel van de tijd onder hun hoede hebben. In de kinderopvang voeren de medewerkers in dat verband vier basistaken uit: het aanleren van acceptabel gedrag in de groep, de overdracht van normen en waarden, het aanleren van een gezonde leefstijl en voorbereiding op het meekomen in het onderwijs. In het onderwijs bestaan de gelegitimeerde taken uit onder meer het aanleren van schoolvaardigheden, van acceptabel gedrag in de klas en van functioneren volgens specifieke normen en waarden (Van Yperen, Ince & Valkestijn, 2015).

Bron: Top 10 beschermende factoren. Voor een positieve ontwikkeling van jeugdigen (NJI 2018)

De rol van ouders en medeopvoeders gaan we in Nieuwegein versterken door in te zetten op:

- **Opvoedingsondersteuning:**
signaleren, informeren, adviseren, sociale en praktische steun bieden. Deze functies worden zowel vervuld door het eigen en informele netwerk van ouders – familie, vrienden en kennissen – als door het formele netwerk: consultatiebureau, kinderdagverblijf, school, huisarts, jeugdhulp, etc.
- **Pedagogische preventie:**
het versterken van het normale leven (dus uitgaande van een positief opvoedklimaat). Het gaat ons om het werken aan een sterke basis waarbij alledaagse opvoed- en opgroei problemen eigenlijk heel normaal zijn. Waarbij we niet allereerst gericht zijn op het voorkomen van problemen maar op het versterken van het potentieel van jeugdigen en hun ouders/opvoeders. Het is daardoor geen ‘deficit-’ benadering (tekorten) want daarbij staan risicofactoren en problemen voorop. We willen condities realiseren waardoor jeugdigen (met en zonder eventuele beperkingen) zich zo optimaal mogelijk kunnen ontwikkelen naar zelfstandigheid.

In paragraaf 3.2 en 3.3 lichten we onze inzet op opvoedondersteuning en pedagogische preventie verder toe. Daaropvolgend staan in 3.4 specifieke doelen voor kwetsbare jongeren van 16-27 jaar omschreven. Deze alinea is opgenomen omdat jongeren vanaf 16 jaar vele veranderingen (wetmatig) tegen komen. Tot slot worden in 3.5 de doelen voor kinderen met dreigende onderwijsachterstanden beschreven voor een integrale aanpak. In deze paragraaf wordt een link gemaakt tussen het jeugdbeleid en de inzet van Rijksmiddelen voor het onderwijsachterstandenbeleid.

3.2. Opvoedingsondersteuning

Doelen:

- **Ouders en medeopvoeders meer versterken in hun opvoedvaardigheden**
- **Het eigen en informele netwerk meer faciliteren als medeopvoeder**
- **Het formele netwerk meer beschikbaar stellen op vindplekken (zoals scholen, bibliotheek, in de wijk) van ouders en jeugdigen.**

De belangrijkste functies van opvoedingsondersteuning zijn: signaleren, informeren, adviseren en sociale en praktische steun bieden (Kousemaker, 1985). Deze functies worden zowel vervuld door het eigen netwerk van ouders – familie, vrienden en kennissen – als door het formele netwerk: consultatiebureau, kinderdagverblijf, school, et cetera. De opvoedingsvragen van ouders worden beïnvloed door maatschappelijke factoren: een werkloze ouder ervaart bijvoorbeeld meer stress door zijn situatie, welke dan van invloed kan zijn op de kwaliteit van opvoeden.

Opvoedingsondersteuning is activerend i.p.v. compenserend. Het stimuleert ouders in zelfstandigheid en in het vergroten van hun vaardigheid als opvoeder. De draagkracht van de opvoeder wordt daardoor groter en de draaglast kleiner.

We zetten ons in op:

- Het voorkomen van problemen in de opvoeding of de ontwikkeling van kinderen door:
 - o informatie te geven over alledaagse opvoedvragen of
 - o door tijdig problemen te signaleren, zoals kindermishandeling, problematisch gedrag, gezondheidsproblemen of onderwijsachterstand.
- Het versterken van de pedagogische competenties en vaardigheden van ouders, bijvoorbeeld via ouderbijeenkomsten, oudercursussen of oudertrainingen om daarmee hun zelfredzaamheid te vergroten.
- Bevorderen van sociale steun en zelfhulp in het eigen netwerk (familie vrienden, burens) en informele netwerk (buurtinitiatieven, vrijwilligers, verenigingen, kerken en moskeeën).
- Pedagogische advisering, begeleiding en training op vindplekken van ouders en jongeren (zoals scholen, bibliotheek, in de wijk), zodat ouders en jongeren laagdrempelig hun vragen kunnen stellen.
- Het helpen oplossen van bestaande problemen bij het opgroeien en opvoeden via een adviesgesprek of door praktische hulp te bieden voor bijvoorbeeld het ondersteunen bij het komen tot een omgangsregeling bij scheiding of financiële ondersteuning bij schulden.
- Indien noodzakelijk tijdige verwijzing naar jeugdhulp via de brede toegang.

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Top 5	Ouders van baby's	Ouders van peuters	Ouders van basisschoolkinderen
1	Beginnen met vaste voeding (wat voor hapjes, vanaf wanneer, hoeveel, etc.)	Zindelijkheid en zindelijkheidstraining	Je kind leren omgaan met geld: zakgeld geven, sparen, etc.
2	Slapen baby (slaapritme, dag- en nachtritme, slaapritueel, etc.)	Peutergedrag: niet luisteren, eigenwijs, koppig en opstandig	Omgaan met lastig gedrag, zoals niet luisteren, druk, brutaal, etc.
3	Klachten en kwaaltjes bij baby's (krampjes, reflux, ondertemperatuur, diarree, koorts, etc.)	Voeding (wat is gezond, hoeveel, welke tussendoortjes, extra vitamines, etc.)	Weerbaarheid en zelfvertrouwen vergroten (positief zelfbeeld)
4	Groei en gewicht baby	Straffen en apart zetten	Regels opstellen, grenzen aangeven en consequent zijn
5	Hoe vaak en wanneer voeden (ook clustervoeden, regeldagen, nachtvoedingen, etc.)	Spelen (alleen spelen, samen spelen, etc.) en speelgoed	Mediagebruik en opvoeding (tv-kijken, gamen, op de tablet spelen, etc.)

Top 5 van opvoed- en opgroevragen voor ouders met kinderen in de baby-, peuter- en basisschoolleeftijd ('Stichting Opvoeden, Onderzoek naar de vragen van ouders' Jeugdzaak 2014)

3.3. Pedagogische preventie

Doelen:

- **Meer focus leggen op kansrijke preventieve interventies die versterkend werken in de (overgangen bij) de levensloop van jeugdigen en bij ingrijpende levensgebeurtenissen.**
- **Meer wijkgericht inzetten van specifieke kansrijke interventies op grond van de kenmerken van de buurt/wijk.**

Preventie bij jeugdigen zien we in het kader van:

1. het versterken van het normale leven (dus uitgaande van de leefwereld van jeugdigen en hun ouders en niet vanuit de systeemwereld);
2. uitgaande van de eigen (veer)kracht;
3. aansluitend op cruciale momenten bij de overgang in levensfasen.

Bij preventie maken we onderscheid in drie niveaus:

- *Primaire* preventie betreft het voorkomen van problemen.
- *Secundaire* preventie is gericht op het zo vroeg mogelijk signaleren en onderkennen van (dreigende) problemen om zo te voorkomen dat er werkelijke problemen ontstaan.
- *Tertiaire* preventie gaat om het beperken van de nadelige vormen van reeds geconstateerde problemen tot een minimum.

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

De term ‘*interventie*’ is een verzamelnaam voor programma’s die:

- gericht zijn op de vermindering, de compensatie of het draaglijk maken van een risico of een probleem in de ontwikkeling van een jeugdige waardoor een gezonde, evenwichtige groei tot volwassenheid (mogelijk) belemmerd wordt;
- geleid worden door een theoretisch en praktisch weldoordachte, doelgerichte en systematische werkwijze;
- gericht zijn op de jeugdige zelf, zijn of haar opvoeders en/of zijn of haar opvoedingsomgeving (collectieve preventie);
- afgebakend zijn in de tijd, met een nader omschreven tijdsduur en frequentie.

Er moet geen sprake zijn van spraakverwarring; opvoedondersteuning is iets anders dan de inzet van preventieve activiteiten. Bij opvoedondersteuning gaat het niet om de preventie van problemen of interventies gericht op risicogroepen, maar juist om een omgeving waar zich activiteiten afspelen die het verschil kunnen maken in de ontwikkeling van alle kinderen en ouders.

Voorbeelden zijn sportclubs, activiteiten in de buurt of op school, of culturele activiteiten gericht op kinderen en ouders, maar ook onderlinge hulp om ouders even te ontlasten bij de opvoeding. Dit is gerelateerd aan alles in de omgeving van de jeugdige dat met opvoeding, vorming, opgroeien, maar ook leefbaarheid en sociale cohesie te maken heeft.

Pedagogische interventies kunnen doelgericht plaatsvinden binnen de pedagogische basisinfrastructuur en sluiten aan op risico- (reduceren) en beschermende factoren (versterken).

Preventief aanbod in Nieuwegein

Eind 2017 is in kaart gebracht hoe het preventief aanbod voor jeugdigen en gezinnen in Nieuwegein er uit ziet (bijlage 4). Ook is gekeken in hoeverre dit huidige aanbod voor zover bekend aansluit bij de situatie in Nieuwegein, wetenschappelijke inzichten over beschermende factoren en effectiviteit, uitgangspunten van de transformatie en de behoeften van jongeren. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen waren: Er is relatief veel, maar het aanbod lijkt weinig met elkaar in verbinding te staan. Er is nog weinig integraal aanbod dat zich richt op meerdere leefgebieden of dat zowel ouders als kinderen meeneemt in de aanpak. Het in samenhang met elkaar functioneren van het preventief aanbod zou dus meer gestimuleerd en gefaciliteerd moeten worden en er zou meer integraal aanbod moeten komen. Wat betreft de aansluiting bij de transformatie kan met name het betrekken en activeren van het netwerk van de jeugdige en het bieden van maatwerk in het aanbod nog veel beter. Jeugdcriminaliteit komt als een van de belangrijkste problemen in Nieuwegein naar voren, maar er is geen duidelijk preventief aanbod gevonden dat bijdraagt aan het voorkomen hiervan. De effectiviteit van het aanbod is grotendeels onbekend. Een aantal interventies zijn onderzocht. Het lijkt met name belangrijk om te weten wat het effect van het aanbod is, dit hoeft niet met uitgebreid onderzoek, maar kan ook door grondig te evalueren wat een training, activiteit of interventie oplevert voor de inwoner. Een belangrijke aanbeveling is om ouders en professionals in Nieuwegein te betrekken bij het versterken van het preventief aanbod. Wat denken zij dat nodig is of waar behoefte aan is om dit aanbod te versterken.

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Interventies met een wijkgerichte aanpak

Het opvoeden en opgroeien van kinderen en jongeren vindt allereerst thuis plaats, maar ook op school en in en rond de wijk(en). Om jeugdigen zich optimaal te laten ontwikkelen, is een veilige en gezonde omgeving nodig waarin hun talenten maximaal worden gestimuleerd. Dit willen we realiseren door met ouders, jeugdigen zelf, vrijwilligers en professionals een opvoed- en opgroei-klimaat in de wijken te creëren waarin zij worden gestimuleerd om talenten te ontwikkelen en kansen te pakken. Zo wordt in de wijken de preventieve basis gelegd om alle jeugdigen kansrijk, veilig en gezond op te laten groeien.

Een kansrijke wijk is een wijk waarin vrijwilligers en professionals met elkaar de verantwoordelijkheid voelen en krijgen om kansen te creëren. Partners delen eenzelfde visie op de wijk en bieden jeugdigen vanuit die visie een uitdagende hulp waarin gespecialiseerde jeugdhulp het sluitstuk/vangnet vormt voor jeugdigen en hun ouders. Vanaf de middelbare schoolleeftijd zijn jeugdigen overigens niet alleen meer aan de wijk gebonden in hun doen en laten.

Beschermende en risicofactoren

Veel jeugdigen groeien ondanks de aanwezigheid van risicofactoren goed op. Dit is vaak toe te schrijven aan de aanwezigheid van veerkracht en beschermende factoren. Er is al een aantal jaren een verschuiving gaande van het voorkomen of bestrijden van risicofactoren naar het bevorderen van beschermende factoren en gezondheid. Ook de gemeente Nieuwegein richt zich in de transformatieagenda op de principes van positieve gezondheid. Hierbij worden interventies gezocht die aansluiten op de beschermende factoren van een wijk. De top 10 van beschermende factoren in opvoeden en opgroeien (bron: Nederlands Jeugdinstituut (NJI), 2018) is:

1. Sociale binding
2. Kansen voor betrokkenheid
3. Pro sociale normen
4. Erkenning en waardering voor positief gedrag
5. Steun van belangrijke volwassenen in de omgeving
6. Constructieve tijdsbesteding
7. Competenties
8. Cognitieve vaardigheden
9. Schoolmotivatie (*commitment to learning*)
10. Positieve identiteit

In bijlage 1 zijn deze beschermende factoren toegelicht.

Ondanks het grote belang van het bevorderen van beschermende factoren, zijn er ook belangrijke risicofactoren aanwezig in de omgeving van jeugdigen. Van deze factoren kan soms voorkomen worden dat deze ontstaan of dat deze tot problemen leiden wanneer deze tijdig worden gesignaleerd en ondersteuning wordt geboden wanneer en waar nodig.

Vanuit literatuuronderzoek in 2016 door de gemeente naar risicofactoren voor jeugdigen kwam naar voren:

- ontoereikende sociale vaardigheden;
- een éénoudergezin;
- een lage sociaaleconomische status van het gezin;
- psychologische of psychiatrische problemen van ouders;
- jonge ouders of een tienermoeder als ouder hebben;

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

- een groot gezin;
- verwaarlozing, mishandeling of geweld;
- afwijzing door ouders of leeftijdsgenoten;
- conflicten in het gezin;
- lage schoolprestaties;
- omgaan met antisociale leeftijdsgenoten
- het opgroeien in een kansarme buurt.

Overigens hoeft de aanwezigheid van één van deze factoren nog geen risico te zijn voor het ontstaan van problemen. Wel is bekend dat wanneer meerdere van deze factoren spelen, het risico op het zich daadwerkelijk voordoen van problemen beduidend groter is. Wijken waar meerdere risicofactoren voor jeugdigen hoog scoren, verdienen daarom de komende jaren de extra aandacht in een wijkgerichte aanpak op preventie.

Door de inzet op bepaalde factoren, zoals bijvoorbeeld sociaal-emotionele vaardigheden, kan veel winst behaald worden, omdat hiermee zowel groei van veiligheid (probleemgedrag en agressie), groei van talent (schoolprestaties, vermindering schooluitval) en groei van gezondheid (vermindering depressie en angst) worden gerealiseerd. Winst is ook te behalen met stevigere focus binnen een wijk op thema's als taalontwikkeling, diversiteit en doelgroepen als jongeren met een licht verstandelijke beperking en gezinnen waarin psychiatrische problematiek voorkomt.

3.4. Kwetsbare jongeren (16-27 jaar)

Doelen:

- **Meer zicht om te voorkomen dat jongeren tussen wal en schip vallen.**
- **Meer samenhang in ondersteuning van jongeren naar zelfstandigheid.**

Jongeren tussen de 16 en 27 jaar in Nieuwegein zijn kwetsbaar als zij op een of meerdere leefgebieden problemen hebben. Het kan gaan om schulden, geen goede plek om te wonen, een complexe thuissituatie, verslaving, geen werk, schooluitval, een arbeidsbeperking of een achterstand in ontwikkeling. Volwassen worden valt voor hen niet mee en met 18 jaar verandert er veel. Op dat moment belandt de jongere van de 'beschermende' omgeving van school en eventueel jeugdhulp vanuit de Jeugdwet, in de vraaggerichte Wmo, de meer eisen stellende Participatiewet en andere regelingen die buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen zoals de zorgverzekeringswet (zie bijlage 3 wettenschema). De leerplicht- en kwalificatieplicht en inzet op Voortijdig Schoolverlaten (VSV) door middel van trajectbegeleiding (RMC) kennen leeftijdsbegrenzings die leiden tot beperkingen in de uitvoering richting de jongere (zie ook paragraaf 4.4).

Juist kwetsbare jongeren hebben hulp nodig die past bij hen én bij hun ouders. We kijken hierin niet alleen naar de jongere, maar ook naar de context waar deze zich in begeeft. Wij hebben voor deze kwetsbare jongeren doelen opgesteld in dit beleidskader om te voorkomen dat jongeren tussen wal en schip vallen.

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Bij integraal werken met en voor jongeren zijn samenhang en afstemming kernwoorden. Het gaat om domeinoverstijgend (multidisciplinair of interprofessioneel), maar ook regionaal samenwerken aan efficiënte en effectieve ondersteuning van de jongere. Het begeleiden van de jongere is gericht op het vergroten van zelfregie, zelfredzaamheid en participatie. Het versterken van de veerkracht en het benutten van het eigen netwerk vormen daarbij het vertrekpunt.⁶ Er is een Jongerenloket Lekstroom ingericht waar alle jongeren tot 27 jaar terecht kunnen voor ondersteuning richting onderwijs, werk of dagbesteding.

De gemeente heeft eind 2016 de integrale verordening Wmo en jeugdhulp vastgesteld. Hiermee is een stap voorwaarts gezet naar een meer integrale benadering in de Brede Toegang en is het uitgangspunt één gezin, één plan juridisch verankerd.

⁶ Deze definitie is afgeleid van de definitie die gebruikt wordt bij het programma Integraal Werken in de Wijk: www.integraalwerkenindewijk.nl.

3.5. Kinderen met een (dreigende) onderwijsachterstand

Doelen:

- Kinderen met (dreigende) (taal)achterstand krijgen de kans om deze te verkleinen, c.q. weg te werken. Ouders worden hierbij meer betrokken.
- Meer kinderen beginnen en doorlopen hun schoolloopbaan succesvol; de huidige doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) wordt hiervoor verbreed.
- De overgang verder verbeteren van voorschoolse naar (vroeg)schoolse periode.
- (jongere) kinderen beginnen beter voorbereid aan hun schoolloopbaan met als uiteindelijk doel het behalen van een startkwalificatie en succesvol participeren in de maatschappij.

Nieuwegein ontvangt een geormerkte Rijksbijdrage 'onderwijsachterstandbeleid'. Het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) van het Rijk is er op gericht om achterstanden bij jonge kinderen en bij leerlingen in het basisonderwijs vroegtijdig op te sporen en te bestrijden. Een onderdeel van OAB is de Voor- en Vroegschoolse educatie (VVE). De VVE richt zich op kinderen van 0 tot 6 jaar.

We spreken van onderwijsachterstanden als leerlingen door een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving (m.n. de thuissituatie) op school slechter presteren dan ze bij een gunstiger situatie zouden kunnen (J. Klopogge en W. de Wit, 2015). Die ongunstige thuisomstandigheden komen onder meer tot uiting in verbale interactie van lagere kwaliteit en een minder rijke materiële, culturele en sociale omgeving. Ze kunnen te maken hebben met een laag opleidingsniveau of laag inkomen van de ouders, met hun etnische herkomst of met de wijk of regio waar het kind opgroeit. Het is overigens niet zo dat het opgroeien in ongunstige omstandigheden zonder meer leidt tot onderwijsachterstanden of dat deze altijd zichtbaar zijn.

Immers, niet elk kind uit een laag sociaal economisch milieu presteert minder dan optimaal. Opgroeien in een dergelijk gezin verkleint vooral de kans op een succesvolle schoolloopbaan, waardoor kinderen niet op het niveau komen dat past bij hun talenten. En potentie is niet altijd helder zichtbaar: heeft het kind dat gemiddeld scoort, wellicht eigenlijk de potentie om op gymnasiumniveau te scoren?

Voor een sluitende inzet voor kinderen met een (taal)achterstand, zijn in dit beleidskader Jeugd doelen opgenomen voor de inzet van de Rijksmiddelen. Nieuwegein heeft ervoor gekozen om naast de gewichtenregeling (opleiding ouders) vanuit het Rijk een aanvullende definitie te gebruiken bij het indiceren van doelgroepkinderen: naast de opleiding van de ouders wordt door de jeugdgezondheidszorg beoordeeld of het kind ouders heeft die thuis Nederlands spreken en/of de Nederlandse taalomgeving van het kind voldoende stimulerend is.

We blijven in Nieuwegein fors inzetten op de voorschoolse educatie. Uit de theorie en de praktijk blijkt dat in deze periode de meeste winst te behalen valt wat betreft het verkleinen van een achterstand. Een goede overgang van de voorschoolse naar de (vroeg)schoolse periode, één van de cruciale overgangen in de levensloop, wordt hiermee versterkt.

Eind september 2018 heeft het Rijk via een voorlopige toekenning meer middelen voor het OAB in 2019 aan Nieuwegein beschikbaar gesteld. Deze middelen willen we gebruiken door onze inzet niet te beperken tot taalachterstand, maar achterstand in de breedte. Het betreft kinderen die geen beperking hebben in de aanleg, hun achterstand komt door de omgeving waarin ze opgroeien (zoals

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

opgroeien in armoede). Dat is een probleem, want wanneer een kind eenmaal een achterstand heeft, haalt het deze amper meer in. En dat heeft gevolgen voor de latere kansen op een zelfstandig leven met betaald werk en een goede gezondheid. Kinderen die thuis onvoldoende gestimuleerd worden in hun ontwikkeling, verdienen daarom extra aandacht. Niet alleen tijdens de schoolperiode, maar ook in de voorschoolse periode. Gezien de relatie met ouders in deze achterstand (zoals door laaggeletterdheid en schuldenproblematiek van ouders) vraagt ondersteuning een integrale aanpak.

Het Rijksbudget voor onderwijsachterstanden richt zich op vroegtijdige aanpak van (taalachterstanden). Daarmee is het niet beschikbaar voor jeugdigen die op oudere leeftijd als vluchteling in Nederland/Nieuwegein komen wonen. Ondersteuning voor deze jeugdigen betreft de facilitering van schakelklassen (voor gemiddeld een jaar) door de Rijksoverheid, inclusief voltijds taalonderwijs. Scholen dragen vervolgens zelf verantwoordelijkheid voor ondersteuning bij taalachterstanden.

Binnen het MBO subsidieert Nieuwegein het ROC Midden Nederland zodat jongeren een 'Geïntegreerd Traject' volgen waarbij beroepsonderwijs gecombineerd wordt met extra taalonderwijs. Dit verhoogt hun kans op het behalen van een startkwalificatie (en/of inburgeringsdiploma) en succesvolle deelname aan de maatschappij en verlaagt de kans op laaggeletterdheid.

4. Pijler 2: Jeugdhulp

Doelen:

- **Meer voorkomen dat kinderen en jongeren in zware en langdurige, intensieve hulp terecht komen die vaak een grote impact heeft op het leven van deze kinderen en jongeren en hun ouders/verzorgers.**
- **Voor thuiszitters en voortijdig schoolverlaters vinden we door nauwere samenwerking sneller een passende plek binnen het onderwijs en/of de zorg.**
- **Bij meervoudige problematiek van een jeugdige voorkomen dat (de zoektocht naar) maatwerk leidt tot veel opeenvolgend aanbod.**
- **Als kinderen en opvoeders op zware hulp aangewezen zijn, dan dient deze meer thuis of zo dicht mogelijk bij huis geboden te worden.**
- **Jeugdhulp richt zich op het versterken van de eigen kracht van de jeugdige, ook op zijn opvoeder(s) en het eigen netwerk als vangnet.**
- **Als kinderen en opvoeders op zware hulp aangewezen zijn dan is er meer oog voor afschaling naar lichtere vormen van jeugdhulp**
- **Sluitende (proces)afspraken voor de aanpak op wachtlijsten en wachttijden.**

4.1 Jeugdhulp

Bij de decentralisatie van de jeugdhulp per 2015 werd landelijk als belangrijkste inhoudelijke doelstelling genoemd dat ‘de verschillende onderdelen van de jeugdhulp bij elkaar worden gebracht op en rond plaatsen waar jeugdigen en gezinnen vaak komen, waardoor integrale hulp dicht bij huis makkelijker tot stand komen. Het gaat om een nieuwe opbouw van een inhoudelijk fundament van de ondersteuning voor jeugdigen en/ of hun opvoeders binnen hun sociale context met waar nodig een integrale aanpak van de problematiek.’⁷ Bij deze maatschappelijke opdracht past geen jeugdhulp die zich kenmerkt door classificeren en medicaliseren, maar bouwen we aan een pedagogische basisinfrastructuur die aansluit op de sociale omgeving van kinderen en gezinnen. Het bestaansrecht van de getransformeerde jeugdhulp ligt daarmee in de mate waarin ze eraan bijdraagt de gewone leefgebieden van kinderen met elkaar te verbinden. Onze inzet bij de jeugdhulp bestaat dus uit het toevoegen van kennis en kunde aan de gewone leefgebieden. Met als doel de verschillende leefgebieden te verbinden in één samenhangende visie rond opvoeden en opgroeien. Zodat vanuit het perspectief van jeugdigen er één samenhangende wereld ontstaat waarin ze opgroeien.

Jeugdhulpgebruik Nieuwegein⁸	2016	2017	Vershil 2016 – 2017
Unieke cliënten Jeugd Nieuwegein	1342	1486	10%
Aantal trajecten Nieuwegein	2457	2982	18%

Uit deze tabel wordt duidelijk dat het aantal jeugdigen met jeugdhulp is toegenomen in 2017; opvallend hierin is dat het totaal aantal trajecten meer is gestegen dan het aantal jeugdigen. Dit wil zeggen dat er meer jeugdigen hulp zijn gaan gebruiken en dat zij gemiddeld ook meer trajecten

⁷ Bestuursakkoord 2011-2015 VNG, IPO, UvW en Rijk

⁸ Bron: regionale backoffice Lekstroom

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

per persoon nodig hadden. In deze trend staat Nieuwegein niet alleen, zowel in de regio als landelijk wordt deze trend gezien.

Zorggebruik jeugdigen in Nederland

Het CBS vergeleek het **zorggebruik** voor en na de invoering van de Jeugdwet. Uit hun analyse (maart 2018) blijkt dat de ontwikkeling in het aantal jongeren met jeugdzorg geen grote schommelingen vertoont in de periode 2011-2016. Er lijkt ook geen verschuiving van duurdere gespecialiseerde zorg met verblijf naar goedkopere zorg uitgevoerd door wijk- of buurtteams.

- In 2016 waren evenveel jongeren in jeugdzorg als in 2011.
- De cijfers jeugdhulp met verblijf zijn gestegen, er is dus geen sprake van een verschuiving van duurdere gespecialiseerde zorg naar lichtere vormen van zorg.
- Gemeenten zijn niet minder jeugdhulp gaan bieden. Het is dus niet zo dat zij minder specialistische jeugdhulp inschakelen en te lang hulp inroepen bij het wijkteam.
- Alle gemeenten spelen een (toenemende) rol bij het verwijzen naar jeugdhulp. Niet alle gemeenten leveren ook zelf jeugdhulp.

In de periode 2011–2013 kregen jaarlijks rond 380 duizend jongeren jeugdzorg, dat is 11 procent van alle jongeren tot 18 jaar in Nederland. In 2014, het jaar voor de overgang naar de gemeenten, nam het aantal jongeren met jeugdzorg af, tot 331 duizend. Daarna volgde een toename naar 366 duizend jongeren in 2015 en 393 duizend in 2016. Ook in 2016 ontving 11 procent van de Nederlandse jongeren jeugdzorg.

Outreaching werken

Als er sprake is van *langdurige* opgroei- en opvoedproblemen, hangt het ontstaan van deze problemen meestal samen met de maatschappelijke positie van de ouders, zoals alleenstaand ouderschap, lage opleiding, armoede en niet-westerse herkomst. Als meerdere van deze factoren spelen binnen één gezin (bijvoorbeeld een laagopgeleide alleenstaande moeder met een laag inkomen), dan neemt de kans op opvoed- en opgroei problemen navenant toe (Zeijl 2005). Hetzelfde geldt voor de kans dat men een beroep doet op jeugdzorgvoorzieningen. (Sociaal Cultureel Planbureau, 2009, pag. 108). Het is daarom ook van belang dat vanuit signalering en toeleiding outreachend wordt gewerkt en dat deze professionals deel uit maken van (zorg)netwerken rond gezinnen of dit zorgnetwerk vormen.

Ondersteuning

Ondersteuning in gezinnen, wijken, buurten en sportverenigingen is generalistisch en breed van karakter. Ze betreft niet alleen generalistische jeugdhulp, maar ook zaken zoals schuldhulpverlening, ondersteuning rondom werk en inkomen, problematiek rond wonen, leerplichtzaken, etc. Wachttijden voor deze vormen van hulp worden als ongewenst ervaren. Het naleven van (proces)afspraken door onze jeugdhulpaanbieders over wachttijden en wachtlijsten vraagt daarom onze blijvende aandacht.

Bij het organiseren van hulp wordt aansluiting gezocht bij bestaande functies zoals een jeugdverpleegkundige, een wijkverpleegkundige of een maatschappelijk werker. Deze zijn dichtbij en

Verhaal van Aisha (geanonimiseerd)

Aisha komt uit Iran. Ze is met haar ouders en oudere broertje van 5 gevlucht en wonen nu 2 jaar in Nederland. Als Aisha 2 is gaat ze naar de peutergroep (VVE indicatie). De pedagogisch medewerkers van de peutergroep signaleren dat ze moeite heeft met andere kinderen om te gaan. Ze trekt zich erg terug. Daar komt bij dat ze helemaal niet praat. De jeugdverpleegkundige (JGZ) zorgt ervoor dat Aisha naar een speciale ontwikkelgroep in Zeist kan. De pedagogisch medewerkers nemen met muziek en dans afscheid van Aisha op de peutergroep. Aisha is inmiddels 3 jaar.

Na 3 maanden belt moeder naar de pedagogisch medewerker van de peutergroep en vraagt of Aisha weer kan komen. De pedagogisch medewerker is in de veronderstelling dat ze in de groep in Zeist zit. Bij navraag blijkt dat Aisha nooit is gekomen. Ook komen de ouders niet meer op het consultatiebureau.

Het verhaal van Aisha is een voorbeeld van 'storytelling' waar wij van kunnen leren. Dergelijke verhalen worden verzameld om het effect van het beleidskader te vertalen naar concrete ervaring van onze inwoners. Door de ervaringen van een aantal inwoners nu en in de toekomst uit te schrijven ontstaat er een beeld wat het beleidskader bij inwoners teweeg brengt.

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

kunnen ondersteuning bieden bij enkelvoudige opvoedingsvragen en andere vragen die binnen gezinnen kunnen spelen. Ook binnen de jeugdhulp willen we de mogelijkheid voor ondersteuning aan ouders/opvoeders vanwege problematiek binnen het gezin meenemen, bijvoorbeeld door inzet van een gezinscoach. Dit wordt betrokken in de regionale inkoop van jeugdhulp per 2020.

Bij complexe problematiek ervaren we nu een zoektocht naar de juiste vorm van hulp voor de jeugdige. Omdat de problematiek niet goed aansluit bij beschikbare hulp zijn (opeenvolgende) wisselingen in behandelingen/begeleiding en aanbieders het gevolg. Juist tijdens deze zoektocht kunnen jeugdigen en hun ouders het vertrouwen verliezen in passende hulp. Door als gemeente met aanbieders over de gezamenlijke verantwoordelijkheid te spreken richting onze jeugdigen, willen we het opeenvolgen van wisselende ondersteuning verminderen en bij voorkeur voorkomen.

4.2. Aandachtsgebieden in het domein jeugdhulp

4.2.1. Jeugd geestelijke gezondheidszorg (jGGZ)

Psychische problemen hebben een grote impact op het leven van jeugdigen. Voor deze impact geldt vaak dat deze zich op meerdere gebieden uit, langdurig is en terugkerend van aard is. De oorzaak kan genetisch bepaald zijn, maar ook in de omgeving kunnen risicofactoren aanwezig zijn die uiteindelijk leiden tot psychische problemen. Vanwege de grote impact van psychische problemen is het belangrijk om deze waar mogelijk te voorkomen en anders zo snel als mogelijk te behandelen. Het vroeg inzetten van interventies binnen het gezin, gericht op zowel ouders als kind heeft de meeste kans om psychische problemen waar mogelijk te voorkomen. In de transformatie wordt gericht op preventie en lichte ondersteuning waar mogelijk, vanuit de jGGZ wordt echter wel benadrukt dat dit juist bij kinderen met een psychische kwetsbaarheid of aandoening ook risicovol kan zijn.

Eind 2017 is door de gemeente Nieuwegein een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de inzet van jGGZ voor jeugd in Nieuwegein. Uit het onderzoek naar bevolkingsstatistieken blijkt dat in Nieuwegein enkele risicofactoren voor psychische problemen relatief veel voorkomen in vergelijking tot de regio en het landelijk gemiddelde. Dit doet vermoeden dat de hoge inzet van jGGZ in Nieuwegein mede veroorzaakt wordt doordat bovengemiddeld veel risicofactoren voor psychische problemen aanwezig zijn. De inzet van de Praktijkondersteuner (POH) jGGZ- bij de huisarts geeft ons meer inzicht in de problematiek en ondersteunt de huisarts in lichte en laagdrempelige ondersteuning.

De komende jaren is onze inzet vooral gericht op het versterken van de veerkracht van jeugdigen en ouders/(mede)opvoeders binnen de pedagogische basisinfrastructuur. Deze inzet zien we als duurzaam. Met het idee dat we hiermee voorkomen dat jeugdigen (in de toekomst) in zware en langdurige, intensieve hulp terecht komen die vaak een grote impact heeft op het leven van deze jeugdigen en hun ouders.

4.2.2 Verblijf en pleegzorg

Sinds 2015 werken de Utrechtse regio's bovenregionaal samen voor de zware jeugdhulp van verblijf. Dit vanuit het belang dat er voorzieningen zijn voor deze meest kwetsbare kinderen. In 2018 is de bovenregionale koers bepaald om verblijf (de essentiële functies) zoveel als mogelijk overbodig te maken, zodat alle jeugdigen zo thuis mogelijk kunnen opgroeien. Dit heeft twee betekenissen, namelijk:

1. Jeugdigen groeien fysiek zo dicht mogelijk bij huis op

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

2. De plek waar een jeugdige verblijft is zoveel als mogelijk een gezinsvorm.

Hulp die geheel buiten de sociale context van kinderen plaatsvindt in dagopvang, tehuizen, klinieken of speciale scholen gebeurt daarmee bij uitzondering en alleen als de bescherming van het kind of de samenleving daarmee duidelijk gediend is.

Deze koers kan niet zonder inzet die de gezinnen en kinderen in complexe situaties steunt en ontlast. Belangrijk zijn de voorzieningen die vanuit het eigen en informele netwerk worden georganiseerd, omdat ze aansluiten bij de leefwereld en de buurt waarin het kind opgroeit.

Hiernaast zijn gespecialiseerde (ambulante) voorzieningen die waar nodig vroegtijdig worden ingezet hard nodig. Van belang zijn:

- Sociale basis: belangrijke ander, steun- en meeleefgezinnen, logeervoorzieningen, voldoende betaalbare kamers.
- ambulante inzet: begeleiding gekoppeld aan kamers, intensieve en systeemgerichte ambulante trajecten, intensieve arrangementen waarin het onderwijs en de zorg zijn geïntegreerd.
- Passend verblijf: pleeggezinnen (deels gespecialiseerd), gezinshuizen (deels gespecialiseerd), meer flexibele gezinsgerichte vormen.

Binnen de Lekstroom is in 2018 de vraag en het aanbod geïnventariseerd voor jeugdhulp met verblijf met een inschatting wat de komende jaren aan verblijfsvormen nodig is, passend in de transformatiegedachte. Het huidige aantal plekken blijkt zelfs binnen de transformatiegedachte niet afdoende en vraagt onze aandacht. Ook is er een tekort aan diverse vormen van verblijfs- en gezinsvormen. Aan deze inventarisatie wordt door Nieuwegein in regionaal verband een vervolg gegeven. Gezien de benodigde inzet wordt vanuit de regio Lekstroom een beroep gedaan op het landelijk Actieprogramma 'Zorg voor Jeugd'. In dit actieprogramma wordt voor de periode 2018-2020 per regio (hier Lekstroom) budget beschikbaar gesteld.

4.2.3. Jeugd en veiligheid

Jeugdbeschermingsketen

Op het moment dat kinderen zich in een onveilige opgroei- en opvoedsituatie bevinden ligt er een (wettelijke) taak om deze kinderen te beschermen. De beschermingsketen maakt onderdeel uit van het vangnet. De expertise is beschikbaar bij Samen Veilig Midden-Nederland (SVMN). Deze organisatie omvat o.a. Veilig Thuis en is tevens een zogenoemde gecertificeerde instelling⁹ (GI), die op grond van de Jeugdwet door de rechter opgelegde beschermingsmaatregelen uitvoert. De beschermingsketen kan als volgt worden gevisualiseerd:

Geynwijs -> SVMN -> Raad voor de Kinderbescherming -> rechter -> kindbeschermingsmaatregel
Mate van veiligheid > onveiligheid

⁹ In de Utrechtse regio's is Samen Veilig Midden-Nederland (SVMN) "onze" reguliere gecertificeerde instelling. Via SVMN kan ook de landelijk werkende GI's William Schrikker Stichting en het Leger des Heils worden ingezet, met het oog op hun specifieke expertise (te weten (verstandelijke) beperking respectievelijk zeer complexe gezinnen).

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Geynwijs en het gebiedsgerichte team van SVMN werken nauw samen. Geynwijs kan de expertise van de gecertificeerde instelling erbij halen in de vorm van een consult of participierend consult (meegaan naar inwoner(s)), nog voordat sprake is van een door de rechter opgelegde maatregel. Indien de mate van (on)veiligheid daartoe aanleiding geeft kan een SAVE-begeleiding worden ingezet, waarbij de gecertificeerde instelling veiligheidsvoorwaarden stelt en Geynwijs hierop let. Zo kan Geynwijs in samenwerking met SVMN bijdragen aan de afname van het aantal justitiële (beschermings)maatregelen door aan de voorkant de veiligheid van kinderen in een vroeg stadium te signaleren en op te acteren.

We houden de komende jaren de samenwerking en de afgesproken werkwijze met SVMN en haar partners tegen het licht op bovenregionaal niveau om te kijken waar de werkwijze verder te verbeteren is in het belang van de jeugdige.

Huiselijk geweld en kindermishandeling en complexe scheidingen

Getuige zijn van huiselijk geweld en kindermishandeling heeft een grote impact op het welzijn van een jeugdige, zodanig dat dit de rest van diens leven op meerdere leefgebieden negatief kan beïnvloeden. Geweld hoort nergens thuis. Zo heet het Actieprogramma (april 2018) van de ministeries van VWS en J&V en de VNG dat is gericht op het voorkomen en stoppen van huiselijk geweld. Ook complexe scheidingen kunnen kinderen beschadigen. De landelijke Actie-agenda Scheiden zonder schade (februari 2018) is hierop gericht.

Veilig Thuis is de organisatie waar inwoners en professionals hun vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling dan wel andere zorgen over kinderen kunnen delen. In de Utrechtse regio's maakt Veilig Thuis onderdeel uit van Samen Veilig Midden-Nederland. Veilig Thuis is het advies- en meldpunt op dit gebied. Jaarlijks wordt zo'n 400x zorgen over kinderen of een vermoeden van huiselijk geweld over Nieuwegeinse inwoners bij Veilig Thuis gemeld. De politie is de grootste melder. Veilig Thuis beoordeelt de meldingen en zet het merendeel na beoordeling door naar Geynwijs, vanuit het principe "lokaal, tenzij".

Onze opgave is huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen, de schade ervan beperken en zo de cirkel van geweld, de overdracht van generatie op generatie, te doorbreken. Samen met de Utrechtse gemeenten maken we een vertaling van het Actieprogramma 'Geweld hoort nergens thuis' om hier vervolgens uitvoering aan te geven met partners in de stad. Veilig Thuis is daarin een belangrijke partij als centraal advies- en meldpunt. De politie is de grootste melder bij Veilig Thuis, terwijl de politie eigenlijk aan het eind van de keten zit. We willen graag de handelingsbekwaamheid van andere beroepsgroepen stimuleren als het gaat om melden bij Veilig Thuis, zodat Veilig Thuis signalen vanuit diverse hoeken kan combineren. Het melden staat als zodanig náást het versterken van het signaleren en inzetten van hulp (pijler 1).

Jeugdoverlast en criminaliteit

De jeugdcriminaliteit is in vergelijking tot ons omringende gemeenten hoog (zie bijlage 2). Daarnaast is een hardnekkige problematische (jeugd)groep actief, die zorgt voor overlast en criminaliteit. We zetten in op het aanpakken van de groep (vanuit veiligheidsoptiek), maar juist ook op het voorkomen van nieuwe aanwas en tegengaan van overlast en criminaliteit. Dit doen we onder andere door een integrale aanpak met inwoners en verschillende betrokken partijen (bv. politie, jongerenwerk, Geynwijs én jeugdhulp).

4.3 Aansluiting met passend onderwijs

De wet passend onderwijs is van kracht sinds 1 augustus 2014. Passend onderwijs legt een zorgplicht bij scholen. Dat betekent dat zij ervoor verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden. Daarvoor werken reguliere en speciale scholen samen in regionale samenwerkingsverbanden. De scholen in het samenwerkingsverband maken afspraken over onder andere de begeleiding en ondersteuning die alle scholen in de regio kunnen bieden en over welke leerlingen een plek kunnen krijgen in het speciaal onderwijs. Ook maakt het samenwerkingsverband afspraken met de gemeenten in de regio over de inzet en afstemming met (jeugd)hulp. De samenwerkingsverbanden ontvangen geld voor extra ondersteuning binnen het onderwijs. Dit wordt verdeeld over de scholen op basis van de afspraken die in het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Zo is meer maatwerk mogelijk. Het geld wordt zoveel mogelijk gebruikt voor ondersteuning op de reguliere school en in de klas.

Het is van belang om reeds bij de aanmelding van een leerling of bij vroegtijdige signalen van een ondersteuningsbehoefte van kinderen, zoals veelvuldig (ziekte)verzuim, een samenwerking tussen ouders, school (of de kinderopvang), leerplicht, de jeugdgezondheidszorg en/of de jeugdhulp (Geynwijs) te realiseren. Door gezamenlijk op te trekken en gezamenlijke inzet van budget via de onderwijsagenda kan de ondersteuningsbehoefte en een eventueel individueel arrangement met zorg steeds integraler worden vastgesteld. Er is dan sprake van een onderwijszorgarrangement (OZA). We werken zo preventief mogelijk, maar ook in het voortgezet onderwijs of zelfs het beroepsonderwijs kan een extra ondersteuningsbehoefte blijken (bijvoorbeeld aan passend onderwijsaanbod bij jeugdigen op de Havo/VWO met autismespectrumstoornis).

Het ontwikkelen van onderwijszorgarrangementen vraagt een goede samenwerking tussen onderwijs, de gemeente (waaronder leerplicht en Geynwijs op School) en de zorgaanbieders. Het is van belang dat de zorg aan het kind op school en thuis op elkaar wordt afgestemd. Het belang van het kind centraal, los van individuele verantwoordelijkheden van professionals. Daarnaast wordt het aantal zorgverleners in een school zoveel mogelijk beperkt. De gemeente gaat actiever regie voeren op deze samenwerking en de benodigde inzet.

Thuiszitters en Vroegtijdig Schoolverlaten (VSV)

Door een gezamenlijke aanpak willen we het aantal thuiszitters en vrijgestelde leerlingen laten dalen en zo snel mogelijk een passende oplossing zoeken. Zo voeren we de Thuiszittersaanpak Lekstroom uit die gericht is op preventie, maatwerk en een integrale, sluitende samenwerking, bijvoorbeeld bij de overgang van onderwijs in een instelling naar (regulier) onderwijs. De ambitie volgend uit het coalitieakkoord is dat in 2020 ieder kind binnen zes weken na melding op een passende onderwijs en/of zorgplek zit. Daarnaast zijn we actief op het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten zonder startkwalificatie door een gezamenlijke inzet (gemeenten en MBO) op de vijf actielijnen; creëren van een sterke basis voor de jongere, loopbaanoriëntatie, sluitende overgangen en overdracht, extra ondersteuning binnen en buiten de school en de aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. De concrete activiteiten die we uitvoeren in Nieuwegein en voor Nieuwegeinse jongeren vallen binnen deze vijf actielijnen en sluiten aan op de doelen die we beschrijven voor kwetsbare jongeren (paragraaf 3.4).

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

4.4 Financiële effecten en regionale afspraken rond jeugdhulp

In de regio Lekstroom werkt de Gemeente Nieuwegein met de gemeenten Houten, Lopik, IJsselstein en Vijfheerenlanden samen in het Sociaal Domein vanuit het motto “Lokaal waar mogelijk, regionaal waar nodig”. De inkoop en administratieve verwerking van jeugdhulp gebeurt regionaal o.a. via de Regionale Backoffice Lekstroom (RBL). Regionaal worden ook afspraken gemaakt in het kader van Passend Onderwijs via het zogenaamde Op Overeenstemmingsgerichte Overleg (OOGO) om instemming te krijgen op elkaars plannen.

Bovenregionaal werken we samen met de andere Utrechtse regio's m.b.t. de onderwerpen inkoop gecertificeerde instellingen, essentiële functies (verblijf) en crisisopvang. Ook werken we bovenregionaal samen aan de bestrijding van voortijdig schoolverlaten via bovengenoemde vijf actielijnen en het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Dit beleidskader beschrijft de inzet voor jeugdigen en de transformatie binnen de jeugdhulp, met als uitgangspunt dat de uitvoering past binnen de beschikbare middelen van het sociaal domein welke in de programmabegroting door de gemeenteraad worden vastgesteld. De transformatieagenda Sociaal Domein geeft hier mede invulling aan. Het voorspellen van financiële effecten voor de jeugdhulp vraagt een meerjarige registratie van jeugdhulp. Voor Nieuwegein kunnen wij nu gebruik maken van 3 ervaringsjaren op dit –voor de gemeenten- nieuwe terrein. Budgettair hebben we te maken met financiële schommelingen, waarin in 2017 de uitgaven voor jeugdhulp flink gestegen zijn t.o.v. 2016. Deze trend wordt landelijk waargenomen. Het CBS voorspelt dat landelijk de stijging van kosten in jeugdhulp blijft toenemen. Daar Nieuwegein in 2016 (positief) afweek van de landelijke trend, is het te vroeg om voor Nieuwegein uit te gaan van de landelijke trend. Wel vraagt de monitoring van cijfers aandacht zodat het prognosticeren een groeiende mate van betrouwbaarheid oplevert. In Denemarken waar de decentralisaties soortgelijk zijn doorgevoerd per 2007 (maar zonder landelijke taakstelling) heeft het bijna 10 jaar geduurd voordat er positief financieel effect optrad.

Het beleidskader voorziet in sturing op de financiën van jeugdhulp op drie manieren:

1. **Leefgebieden overstijgend verbinden:** een jeugdige heeft minder of geen hulp nodig, als de oorzaak van zijn problemen wordt weggenomen. De oorzaken voor jeugdproblematiek zijn vaak geworteld in andere onderdelen van het sociaal domein. De totale druk op het budget voor het sociaal domein gaat omlaag als de aanpak gericht is op de verschillende leefgebieden van het gezin.
2. **Gemeentelijke begrotingen als sturingsmechanisme:** dit beleidskader is strategisch. Over uitvoering en financiering wordt elders beslist, bijvoorbeeld in de gemeentelijke begrotingen. Daar kan de gemeenteraad sturen of bijsturen indien nodig.
3. **Regie voeren en resultaten monitoren:** we meten zowel de inzet vanuit de gemeente ('hoe') als de kwaliteit ('hoe goed') als de kosten ('hoe duur') van de jeugdhulp. Zo houden we de voortgang bij en kunnen goede sturingsbeslissingen worden genomen. De financiële rapportages worden gebruikt om te analyseren op het aantal cliënten en trajecten om te kunnen sturen op de daarbij horende kosten van de aanbieders.

5. Toeleiding

Doelen:

- **Toeleiding naar jeugdhulp vindt meer vraaggericht en gezinsversterkend plaats, met behulp van Krachtwerk als daarbij passende methodiek.**
- **Meer mogelijkheden vanuit de eigen kracht van de jeugdige/ouder, het eigen en het informele netwerk betrekken bij de toeleiding naar ondersteuning.**
- **Beter signaleren en toeleiden naar passende ondersteuning van kwetsbare jeugdigen en hun ouders die niet vanzelfsprekend in beeld zijn en/of met een vraag komen.**
- **Toeleiding vaker faciliteren met betrokkenheid van medeopvoeders en andere professionals (van gespecialiseerde jeugdhulp).**
- **Geynwijs wordt voor ouders en partners in het veld steeds meer een deskundig en goede gesprekspartner voor toeleiding naar de basisinfrastructuur en/of jeugdhulp.**

Met de Brede Toegang doelen we op zonder meer toegankelijke voorzieningen en op voorzieningen waarbij een inwoner een ‘doorverwijzing’ nodig heeft, op de gebieden wonen, inkomen en zorg (Wmo, Ziektekostenverzekerswet, Jeugdwet, Wet langdurige zorg). Met het oog op jeugd zijn de jeugdgezondheidszorg (bij de GGDrU), de huisartsen, de kinderartsen (medisch specialisten), Geynwijs en Samen Veilig Midden-Nederland van belang in die Brede Toegang; zij hebben een verwijzingsbevoegdheid naar jeugdhulp.

Met Geynwijs in de Brede Toegang geven we steeds meer vorm aan de transformatie van een aanbod gestuurd model voor hulp naar een inwoner georiënteerd model, met een wijkgerichte en outreachende insteek, daar waar nodig. Inwoner en professional zoeken in gesprek met elkaar naar de best passende oplossing, met daarin professionele hulp, maar ook met onderdelen gericht op het hervinden of versterken van de eigen kracht. Dit impliceert dat de toegang niet primair ingericht moet zijn op het percentage jeugdigen dat heeft te kampen met serieuze en langdurige opgroei- en opvoed problemen, maar op de 95% waarbij het ‘versterken van het opvoed- en opgroei-klimaat’ centraal staat. Met andere woorden: er moet een denkkader met bijbehorende methodiek aan ten grondslag liggen welke gericht is op vermindering van de groei van jeugdhulp en toename van de inzet vanuit de pedagogische basis infrastructuur.

Voor Geynwijs zijn als toeleidingsorgaan de volgende kerntaken geformuleerd:

- Advies & informatie, waaronder zichtbaar op de wijkpunten
- Brede vraagverheldering,
- Ondersteunende en adviserende gespreksvoering (ter voorkoming van een maatwerkvoorziening).
- Het samen met de inwoners opstellen van doelenplannen, waarin arrangementen ter ondersteuning worden beschreven en ervoor wordt gezorgd dat de arrangementen worden ingezet
- Casusregie
- Het verder ontwikkelen van outreachend werken

Beleidskader jeugd 2018 – 2022

Vanuit dit beleidskader ontstaan ook nieuwe ontwikkelopgaven voor de inrichting van de Brede Toegang.

Geynwijs is een belangrijk onderdeel van de Brede Toegang. Door Geynwijs als een deskundig en goede gesprekspartner in te zetten voor toeleiding naar jeugdhulp voor inwoners en partners in het veld, zal de centrale plek van Geynwijs in de Brede Toegang worden vergroot.

Met de huisartsen en jeugdartsen worden in de komende jaren nieuwe samenwerkingsafspraken voorbereid over de samenwerking met Geynwijs waar het gaat om het doorverwijzen van jeugdigen naar bijvoorbeeld de jGGZ. Inmiddels is op de gezondheidscentra al een praktijk ondersteuner jGGZ aanwezig vanuit Geynwijs die naast hulp ook als linking pin het samenspel tussen huisarts en Geynwijs verstevigd.

We willen outreachend werken verder vormgeven. Dit door inwoners die zelf geen actieve hulpvraag hebben maar waar wel zorgen over zijn te verleiden en te helpen de weg naar hulp te vinden en door voor andere professionals klankbord te zijn (meedenken en meekijken wat nodig is).

Ook het samenspel tussen Geynwijs en Samen Veilig Midden Nederland (SVMN)¹⁰ is in ontwikkeling. Door drang¹¹ dichter bij Geynwijs te positioneren kan het samenspel worden verbeterd. Daarnaast kan SVMN Geynwijs ondersteunen door expertise in te brengen middels consultatie en participatief consult (meegaan naar inwoner(s)). Zo kan Geynwijs bijdragen aan de afname van het aantal dwangmaatregelen door aan de voorkant de veiligheid van kinderen in een vroeg stadium te borgen.

De cliënt gerichte keuzes die in de toeleiding worden gemaakt zijn cruciaal voor het bereiken van onze doelen m.b.t. inclusie, ontzorgen en normaliseren. Wat wij in de toeleiding vragen is:

Oud		Nieuw
Overnemen van	->	Zelfregie
Sectoraal	->	Samenleving
Intern gericht	->	Actief in de wijk, outreachend
Geschot denken	->	Ontschot denken
Strakke leermodellen	->	Werkplek leren (fouten mag)
Uitvoerend met behoud van kennis	->	Faciliterend en delen van kennis
Hulpvraag centraal stellen	->	Gewone leven centraal stellen
1 op 1 zorg	->	Verbinden met inwoners
Werken op georganiseerde vindplaatsen	->	Werken op logische vindplaatsen
Individualistisch	->	Samenwerkend

¹⁰ **SA**men **VE**ilig Midden Nederland (voor Jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis)

¹¹ Drang kent verschillende verschijningsvormen. Kenmerkend is dat aan de toepassing van drang geen onderzoek of uitspraak van een rechter vooraf is gegaan. Er zijn echter wel voorwaarden voor ouders aan verbonden omdat geboden hulp niet vrijblijvend is.

BIJLAGE 1 Beschermende factoren in opvoeden en opgroeien

Top 10 beschermende factoren in opvoeden en opgroeien (bron: NJi, 2018):

1. Sociale binding

Bij sociale binding gaat het om de emotionele band en *commitment* die een kind heeft met sociale relaties in het gezin, zijn vriendengroep, school en wijk.

2. Kansen voor betrokkenheid

Kinderen en jongeren moeten kansen krijgen om een concrete, betekenisvolle en gewaardeerde bijdrage te leveren aan verbanden waarvan zij deel uitmaken (familie, school, gemeenschap).

3. Pro sociale normen

Voor een gezonde ontwikkeling van jeugdigen is het nodig dat kinderen opgroeien in een omgeving waarin duidelijke normen en waarden voor positief gedrag uitgedragen en nageleefd worden.

4. Erkenning en waardering voor positief gedrag

Om hun sociaal gedrag te versterken is van groot belang dat kinderen erkenning en waardering krijgen voor positief gedrag.

5. Steun van belangrijke volwassenen in de omgeving

Steun van andere volwassenen (dan de ouders) kan een belangrijke bijdrage leveren aan het welbevinden van kinderen.

6. Constructieve tijdsbesteding

Constructieve tijdsbesteding van jeugdigen gaat om kansen die geboden worden vanuit het gezin en de gemeenschap om in hun vrije tijd deel te kunnen nemen aan bijvoorbeeld creatieve activiteiten en jeugdprogramma's.

7. Competenties

Sociale competenties

Sociale competentie omvat een scala aan interpersoonlijke vaardigheden die jeugdigen helpen gevoelens, gedachtes en gedrag te integreren om zo bepaalde sociale doelen te bereiken.

8. Cognitieve vaardigheden

Bij cognitieve vaardigheden kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene cognitieve vaardigheden zoals logisch en analytisch denken en abstract redeneren en specifiek cognitieve vaardigheden, zoals lees- en rekenvaardigheden, die belangrijk zijn voor schoolsucces.

9. Schoolmotivatie (*commitment to learning*)

Hierbij gaat het om een combinatie van persoonlijke overtuigingen, waarden en vaardigheden waarvan is aangetoond dat ze samenhangen met schoolsucces.

10. Positieve identiteit

Positieve identiteit gaat om hoe jongeren zichzelf zien in relatie tot de toekomst, eigenwaarde en gevoel van persoonlijke effectiviteit.

BIJLAGE 2 Aanwezigheid van risicofactoren en problemen in Nieuwegein.

Nieuwegein scoort in vergelijking met de regio Utrecht en de regio Lekstroom op bepaalde problemen en risicofactoren hoger dan gemiddeld. Echter, zoals in onderstaande tabel te zien is, valt Nieuwegein niet sterk op in vergelijking met gemeenten die vergelijkbaar zijn in stedelijkheid en inwonersaantal, met uitzondering van aantal verdachten en aantal jeugdige veelplegers in 2014.

	Nieuwegein	50.000-100.000 inwoners	Sterk stedelijk	Provincie Utrecht	Nederland
% éénoudergezinnen t.o.v. het percentage huishoudens 2016	7,7	7,6	7,7	6,4	7,2
% jongeren met jeugdhulp 2016	9,7	10,8	10,9	10,7	10,7
Absoluut en relatief verzuim per 1000 5-18 jarigen 2016	Absoluut: 1,71 Relatief: 28,88	Absoluut: 1,87 Relatief: 28,59	Absoluut: 2,44 Relatief: 30,22	Absoluut: 1,92 Relatief: 32,71	Absoluut: 2,01 Relatief: 26,88
% jeugdcriminaliteit 2015	1,62	?	?	1,4	1,5
% voortijdig schoolverlaten 2015	2,26	?	?	1,64	1,82
% sportlidmaatschap 2015	38,63	?	?	42,75	42
% 0-17 jarigen dat opgroeit in een eenoudergezin 2015	16,28	?	?	12,77	15,4
% jeugdhulp totaal 2015	9,93	?	?	8,35	9,3
% jongeren werkloos 2015	1,08	1,5	1,61	1,13	1,52
% kinderen in uitkeringsgezin 2015	5,93	6,22	6,89	5,17	6,58
% meldingen kindermishandeling 2014	0,71	0,74	0,75	0,56	0,70
Aantal verdachten van 12-17 jaar per 1000 inwoners 2014	17,5	10,3	11,4	11,3	10,6
Aantal verdachten van 18-24 jaar per 1000 inwoners 2014	32,3	27,0	24,7	22,9	23,6
Aantal jeugdige veelplegers per 1000 inwoners 2014	2,9	1,4	1,4	1,5	1,3
% voortijdig schoolverlaters 2014	2,2	2,0	2,1	1,9	2,0
% kinderen met kans op armoede 2013	11,6	12,8	13,3	10,2	13,0
% tienermoeders 2012	0,62	0,46	0,58	0,33	0,5
% achterstandsleerlingen 2012	11,61	11,47	10,98	9,66	11,61

Bron: Kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten en Verwey-Jonker Instituut (2017)

BIJLAGE 3 Wettenschema: wetgeving voor kinderen en jongeren



16-27+ Wetten per leeftijdsgroep

Kwetsbare jongeren

Thema's	15 jaar	16 jaar	17 jaar	18 jaar	21 jaar	23 jaar	27 jaar	+27 jaar
ONDERWIJS	Leerplichtwet	Leerplichtwet (Kwalificatieplicht)				Studiefinanciering		
VEILIGHEID	Jeugdwet (voor maatregelen kinderscherming en reclassering)	Besluit Regionale Meld- en Coördinatiefunctie						
	jeugdstrafrecht							
		Adolescentenstrafrecht						
					Strafrecht voor volwassenen			
HULP EN ONDERSTEUNING	Jeugdwet (jeugdhulp)			evt. verlenging				
					Zorgverzekeringswet (GGZ)			
					Wlz (Wet langdurige zorg)			
					Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning, incl. beschermd/begeleid wonen)			
WERK EN INKOMEN				Burgerlijk Wetboek				
				Arbeidstijdenwet				
					Participatiewet			
					Wet minimumloon			
					Wet Studiefinanciering en Wet studievoorschot hoger onderwijs			
WONEN		Jeugdwet (begeleid wonen)						
					Wmo 2015			