

Aan het College van burgemeester en wethouders
van de gemeente Zwolle
Postbus 10007
8000 GA Zwolle

Zwolle, 1 september 2014

Betreft: Advies Participatieraad Beleidsplan Jeugdhulp

Geacht College,

U heeft ons verzocht te adviseren over het Beleidsplan Jeugdhulp. Aan dat verzoek voldoen wij graag.

Alvorens op specifieke paragrafen van het Beleidsplan in te gaan, maakt de Participatieraad allereerst graag enkele algemene opmerkingen.

Beleidsplan Jeugdhulp / algemene opmerkingen

Zoals u terecht schrijft in de inleiding van het Beleidsplan betekent de transitie van de jeugdzorg een complexe, ingrijpende en spannende verandering. De Participatieraad vindt het belangrijk dat er rond de transitie een vorm van collectief vertrouwen in elkaar, in organisaties en in de gemeente komt. Van daaruit kan dan op basis van gelijkwaardigheid worden samengewerkt.

Het Beleidsplan heeft in de visie van onze raad alleen kans van slagen wanneer er vertrouwen is in burgers en organisaties. Dat moet gemeentebreed uitgestraald worden. We vragen het College om ruimte te geven voor verandering zonder afrekencultuur.

Uitgaan van de eigen kracht en eigen regie van jongeren en/of ouders vinden we erg belangrijk. Dit moet ook door alle professionals onderschreven worden. Hoe zet uw College daarop in met scholing en communicatie?

In het Beleidsplan staan veel aannames die beginnen met de woorden: "We gaan ervan uit dat...." De Participatieraad vraagt zich af in hoeverre het reëel is hierop te vertrouwen.

De Participatieraad mist in het Beleidsplan een duidelijke visie van uw College op de transformatie.

Hoe groot de veranderingen ook zijn, door uw keuze voor een 'zachte landing' voor bestaande cliënten blijft er in 2015 ook veel hetzelfde. Op zichzelf is dat mooi want het geeft voor nu duidelijkheid, maar we vragen ons wel af hoe u het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één coördinator' hierbij waarborgt.

Eerder lijkt het erop dat er in de sociale wijkteams een extra laag bijkomt: als de generalist het antwoord niet weet, kan het zorgadviesteam worden ingeschakeld. Het lijkt een soort van vluchtheuvel: men hoeft zelf niet de beslissing te nemen.

De Participatieraad hecht aan goede en brede communicatie over de veranderingen in de jeugdzorg. We missen in dit plan een hoofdstuk over deze communicatie voor de hele Zwolse samenleving.

Het welslagen van dit plan is sterk afhankelijk van het goed functioneren van de sociale wijkteams. Er is nog veel onduidelijkheid over de exacte invulling en het functioneren van die sociale wijkteams. Hierin ziet de Participatieraad een risico.

Graag verneemt de Participatieraad van uw College hoe de implementatie van het Beleidsplan verder vorm krijgt en welke planning u daarbij hanteert.

Beleidsplan Jeugdhulp / specifieke opmerkingen

In paragraaf 2.1 (Huidige omvang van aantallen kinderen en jongeren in jeugdhulpverlening) gaat u in op de huidige omvang van de aantallen kinderen en jongeren in de jeugdhulpverlening. Uitvallers in het onderwijs zijn een vergeten groep in het Beleidsplan. De jongeren in de leeftijdsgroep van 16 tot 18 jaar die begeleiding en/of dagbesteding nodig hebben, worden in het stuk niet genoemd. We vinden het daarnaast van belang dat er een goede overgang is op het moment dat deze jongeren de leeftijd van 18 jaar bereiken.

In paragraaf 3.1 (Gemeentelijke visie en ambitie) beschrijft u uw ambitie dat kinderen in Zwolle leren en opgroeien in een veilige en positieve leefomgeving en dat zij opgroeien tot gezonde en tevreden volwassenen met goede kansen op de arbeidsmarkt. De Participatieraad deelt de ambitie van de gemeente Zwolle.

Voor kinderen met een (verstandelijke en psychische) beperking is het perspectief echter een ander dan participeren op de arbeidsmarkt. Vanwege hun beperking is dit doel niet voor ieder kind uit deze groepen bereikbaar. Ook voor deze doelgroep moet er aandacht en zorg zijn. Wij missen dit in deze paragraaf.

Het nieuwe jeugdhulpstelsel in de gemeente Zwolle is gebaseerd op vijf pijlers. In paragraaf 3.3.1 Pijler 1 (Positief opgroei- en opvoedklimaat) schrijft u: "De basis van het jeugdhulpstelsel wordt gevormd door de pedagogische gemeenschappen in buurten en wijken, waarin bewoners betrokken en bereid zijn om de verantwoordelijkheid rond het opvoeden en opgroeien van kinderen op zich te nemen."

De Participatieraad verneemt graag van uw College wat uw visie is op pedagogische gemeenschappen en hoe u handen en voeten gaat geven aan deze pedagogische gemeenschappen. We adviseren u het begrip pedagogische gemeenschappen verder uit te werken en daar burgers en bewoners bij te betrekken. Gaat de gemeente die pedagogische gemeenschappen stimuleren? En zo ja, met welke middelen en instrumenten?

Bij Pijler 2 (Basisvoorzieningen, paragraaf 3.3.2) schrijft u te verwachten dat ook basisvoorzieningen als onderwijs, commerciële kinderopvang en voor- en vroegschoolse voorzieningen niet alleen werken vanuit de gezamenlijke visie op positief opvoeden maar ook samenwerken met sociale wijkteams. De Participatieraad vraagt hoe uw College hen hiertoe wil stimuleren: ze maken geen onderdeel uit van sociale wijkteams en hebben eigen, veelal andere, doelstellingen.

De Participatieraad heeft vragen rondom het diagnose- en adviesteam dat de generalisten van het sociale wijkteam kunnen consulteren (paragraaf 3.3). Moet er niet meer worden ingezet op scholing en intervisie van medewerkers van het sociale wijkteam?

Voorkom dat er teveel geraadpleegd wordt en te weinig met ouders overlegd wordt.

Is er geen klik tussen jongere / ouder(s) en hulpverlener dan moeten beiden kunnen kiezen voor inzet van een andere hulpverlener zonder dat dit overigens tot 'shopgedrag' moet leiden.

Aan het begin van hoofdstuk 4 schrijft u in de ambitie dat uw College de vraag en behoefte van de inwoners centraal stelt bij het verder vormgeven en uitvoeren van de jeugdhulpverlening. U wilt niet over kinderen, jongeren en ouders spreken maar met hen. U geeft kinderen, jongeren en ouders een actieve rol.

De Participatieraad juicht het toe dat u ouders, kinderen en jongeren en eigen kracht centraal stelt. Ouders moeten de mogelijkheid krijgen om zelf een ondersteuningsplan (eigen regie / kracht) op te stellen en dat te bespreken met het sociale wijkteam.

In paragraaf 4.2 (Veiligheid van kinderen en jongeren) noemt u als randvoorwaarden voor het bieden van directe hulp in crisissituaties een goede samenwerking tussen sociale wijkteams, de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instelling en een goed bereikbare crisisdienst. Bent u met ons van mening dat hierbij vooral ook de sociale omgeving (de familie) betrokken dient te worden?

“Elke jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling heeft de verantwoordelijkheid medezeggenschap van cliënten te organiseren in de vorm van een cliëntenraad”, schrijft u in paragraaf 4.3 (Participatie). De Participatieraad steunt deze opvatting. Medezeggenschap moet daarbij duidelijk en makkelijk toegankelijk zijn en eensluidend voor alle organisaties. De organisaties moeten hun regeling voor medezeggenschap duidelijk op de website vermelden - niet op het afgeschermd deel.

Wij kunnen ons niet vinden in uw voornemen de jeugdhulpinstellingen te vragen bij de contractering aan te geven op welke wijze zij de medezeggenschap gaan organiseren. De Participatieraad vindt het te vrijblijvend om aan de instellingen zelf te vragen hoe ze dit willen vormgeven. De medezeggenschap dient als inkoopcriterium vanuit de gemeente genoemd en beschreven te worden.

In paragraaf 4.4 (Keuzevrijheid) schrijft u: ‘Wij vinden het belangrijk dat mensen de mogelijkheid hebben om zelf te beslissen hoe ze hun leven inrichten.’

Dit sluit aan bij de opvatting van de Participatieraad: keuzevrijheid moet voorop staan. Bij maatwerk hoort keuzevrijheid en hulp die past bij de achtergrond van de hulpvrager, zelfs als deze hulpverlening van buiten de eigen regio komt. Het gaat er om dat de hulpverlener past bij het probleem: het ene syndroom is het andere niet, de ene beperking is de andere niet.

Over het onderwerp dat in paragraaf 4.5 beschreven wordt (Continuïteit van jeugdhulp in 2015 – overgangperiode) bracht de toenmalige Wmo Adviesraad op 24 maart 2014 aan uw College een ongevraagd advies uit. Volledigheidshalve voegen we dit stuk als bijlage bij ons advies.

Ten aanzien van het Persoonsgebonden budget (paragraaf 4.6) verzoeken wij uw College duidelijk te beschrijven hoe het Persoonsgebonden budget ingezet kan worden, uitgaande van de wettekst in de Jeugdwet.

Op zich steunt de Participatieraad u wanneer u schrijft “Wij vinden het betalen van hulp die normaliter zonder betaling geleverd zou worden uit het sociaal netwerk van het kind niet wenselijk.” Deelt u op uw beurt de opvatting van de Participatieraad dat het hierbij niet als ‘normaliter’ beschouwd kan en mag worden wanneer ouders hun kind intensief moeten verzorgen (wassen, aankleden) en begeleiden daar waar - qua leeftijd - van het kind zelf verwacht mag worden dat het hiertoe in staat is?

Ongeacht het feit of iemand al dan betaald wordt, moet er goed gekeken worden naar de mate van belastbaarheid van het sociale netwerk. Soms neemt een ouder ontslag en ‘maakt een betaalde baan’ van de zorg voor zijn kind om de thuissituatie beheersbaar te houden zodat er niet te veel druk op andere huisgenoten komt te liggen. Vaak met het bijkomende voordeel dat deze manier van inzetten van het PGB leidt tot minder verschillende hulpverleners die in een gezin over de vloer komen. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de belastbaarheid van brussen. Wij adviseren u om ook hier uit te gaan van maatwerk.

U geeft op pagina 21 aan dat u een PGB verstrekt wanneer er voldaan is aan onder andere de voorwaarde dat de jeugdhulp die het kind, de jongere en de ouders van het budget willen betrekken, van goede kwaliteit is. Graag vernemen we van uw College wie er bepaalt wat goede kwaliteit is. Het advies van de Participatieraad is dat gemeente en ouders samen bepalen wat in de concrete situatie goede kwaliteit en passende zorg en begeleiding is.

Paragraaf 4.7 Ouderbijdrage. Houdt uw College bij het bepalen van een eigen bijdrage voor cursussen rekening met het inkomen en andere eigen bijdragen, zodat stapeling van eigen bijdragen voorkomen wordt?

De Participatieraad gaat ervan uit dat de klachtenbehandeling wordt uitgevoerd zoals deze beschreven is in paragraaf 4.8 (Klachtenbehandeling). We adviseren u de zin dat een uitspraak van een klachtencommissie voor beide partijen niet vrijblijvend is en in principe uitgevoerd en gerespecteerd moet worden, aan te scherpen. Daartoe zou ‘niet vrijblijvend’ vervangen kunnen worden door de formulering dat een uitspraak ‘bindend is voor alle partijen’.

De aanstelling van een vertrouwenspersoon (paragraaf 4.9 Vertrouwenspersoon) juicht de Participatieraad toe. We adviseren u daarbij te bewerkstelligen dat onafhankelijk ook daadwerkelijk onafhankelijk is.

Ten aanzien van het punt Gegevensuitwisseling en privacy (paragraaf 4.11) zijn wij van mening dat alleen de medewerkers van dat sociaal wijkteam dat betrokken is bij het gezinsplan inzage mogen hebben in de gegevens in het digitale systeem.

Het breder delen van de gegevens kan in de opvatting van onze raad slechts wanneer dit in het belang van het kind, de jongere of het gezin is én wanneer daarvoor een goede autorisatiematrix bestaat. Voor de inzage moet de cliënt schriftelijke toestemming geven. We adviseren u te doordenken hoe u zich opstelt wanneer iemand deze toestemming weigert.

Het is raadzaam bij het opzetten én het pre-testen van het digitale systeem cliënten(vertegenwoordigers) te betrekken.

Kan uw College aangeven hoe de overgang van zorg wordt gewaarborgd voor risicojongeren die 18 jaar worden - met name voor jongeren in pleeggezinnen en jongeren binnen het gedwongen kader? (paragraaf 4.12 Leeftijdsgrens)

We wijzen u er op dat pleegzorg stopt met 18 jaar terwijl er bij de betrokken jongere sprake kan zijn van complexe problematiek.

Ten aanzien van de Toegang jeugdhulp via het sociaal wijkteam (paragraaf 5.2) zijn wij van mening dat ook kinderen in een pleeggezin c.q. de pleegouders gebruik moeten kunnen maken van de diensten van het sociale wijkteam. De Participatieraad is benieuwd naar uw opvatting hierover.

De Participatieraad vraagt zich af hoe een kind of een jongere in beeld komt bij het sociale wijkteam als de toeleiding via bijvoorbeeld de huisarts of het gedwongen kader verloopt. Bij terugplaatsing van een kind vanuit het gedwongen kader is het wenselijk dat het sociale wijkteam hiervan op de hoogte is.

In paragraaf 7.1 (Woonplaatsbeginsel) geeft u aan dat de verantwoordelijke gemeente voor jeugdhulp in beginsel de gemeente is waar de ouder met gezag woont. Graag vragen we aandacht voor jongeren in Zwolle tussen 16 en 18 jaar die een vorm van begeleid / beschermd wonen nodig hebben en waarvan de ouders op grote afstand van Zwolle wonen. Betekent dit dat deze jongeren grote afstanden moeten reizen om hulp te kunnen krijgen?

In paragraaf 7.2 (Contracteerbeleid) lezen we dat aan de regionale inkoopafels - binnen het financiële kader - alle benodigde contracten 2015 voor 1 december 2014 worden afgesloten. Tot op heden zijn hier geen cliëntvertegenwoordigers bij betrokken. Is het voornemen van uw College voor de inkoopafels voor de contracten van 2016 wel cliëntvertegenwoordigers uit te nodigen?

De Participatieraad vraagt zich af hoe de inkoop van het niet gedwongen kader van de jeugdzorg in Zwolle verloopt. Hoe wordt deze zorg ingekocht?

De Participatieraad is van mening dat paragraaf 7.3 (Kwaliteit en toezicht op kwaliteit) sterk geschreven is vanuit de protocollen en de instellingen. De Participatieraad vindt het van belang dat er ook gemonitord wordt vanuit het cliëntperspectief.

Het stellen van kwaliteitseisen aan instellingen voor jeugdzorg betekent niet automatisch dat er kwaliteit is. Wij pleiten ervoor dat alle ouders mee kunnen doen aan een klanttevredenheidsonderzoek of aan klantenpanels. Wij adviseren u dit in deze paragraaf beter te beschrijven.

Een instrument als de Menselijke Maat – dat meet of bereikt is wat is afgesproken – verdient in dit verband aandacht.

In paragraaf 7.4 (Innovatie) is het de Participatieraad onduidelijk waar nieuwe aanbieders aan moeten voldoen. Kan uw College hier duidelijkheid scheppen? Is het denkbaar dat voor een voorstel van een groep ouders voor innovatie en vernieuwing middelen beschikbaar komen?

Het uitgangspunt was dat inzet van innovatie gericht was op het kansrijk maken van de transformatie. Wil de transformatie ingezet gaan worden dan is innovatie nodig. De Participatieraad adviseert goed te beschrijven wat innovatie betekent anders dan het inschakelen van een nieuwe aanbieder.

Monitoring en verantwoording (paragraaf 7.5) zijn instrumenten die ingezet worden omdat men met de resultaten iets wil bereiken en om te bepalen of het doel van de jeugdzorg bereikt wordt. Naar de opvatting van de Participatieraad ligt de focus in deze paragraaf te eenzijdig en te nadrukkelijk op de

zorgaanbieders. De Participatieraad wil graag betrokken worden bij de wijze van monitoring en de keuze van de instrumenten daarbij.

Uw reactie op ons advies zien we met belangstelling tegemoet. Mocht u hier behoefte aan hebben dan zijn wij graag bereid ons advies toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Namens de Participatieraad,

Mevrouw Rabia Madarun,
voorzitter.