



Advies
Concept Nota Jeugd

Adviesaanvraag en verantwoording

Op 18 juli 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van de Gemeente Hoogeveen de Adviesraad Sociaal Domein Hoogeveen (Adviesraad) de Conceptnota Jeugd met de adviesaanvraag toegestuurd, met de start van de adviesperiode op 4 september 2023. De Adviesraad heeft op 31 augustus 2023 de conceptnota en de adviesaanvraag in behandeling genomen.

Bij de adviesaanvraag zijn de volgende stukken meegestuurd:

- Adviesaanvraag concept nota jeugd
- Conceptnota Jeugd met 8 bijlagen.
 - Bijlage 1: Visuele samenvatting werkcongres Talent, kans, (h)erkenning –samen sterk voor Jong Hoogeveen
 - Bijlage 2: Infographic bij Startfoto: Dit is Hoogeveen!
 - Bijlage 3: Gemeentebeeld Hoogeveen
 - Bijlage 4: Doelen-inspanningen-netwerk (DIN)
 - Bijlage 5: Eenduidige ondersteuningsstructuur
 - Bijlage 6: Verbinding met andere beleidsterreinen
 - Bijlage 7: Taken en rollen adviseurs programma Jong Hoogeveen
 - Bijlage 8: Samenvatting groeps gesprekken met jongeren

Bij het beantwoorden van de adviesaanvraag is gebruik gemaakt van de volgende documenten/bronnen:

- Hervormingsagenda jeugd 2023-2028
- Uitvoeringsprogramma Preventie met gezag
- Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming
- Jeugdwet
- Wet Passend Onderwijs

Uitgangspunt voor advisering

Het college vraagt de Adviesraad conform artikel 6 lid 4 van de Verordening adviesraad sociaal domein om advies uit brengen op de concept nota jeugd. Het advies wordt gevraagd over de nota jeugd in zijn geheel en specifiek over de centrale rol voor de school.

De volgende adviesvragen staan centraal:

- Herkent u de beschreven opgave en focuspunten en vindt u dat deze passen bij de vraagstukken die spelen binnen de gemeente Hoogeveen?
- Herkent u de centrale plaats van scholen waar netwerken samenkomen en het vertrouwde klaslokaal de verbinding is met de wereld daarbuiten?

Werkwijze

De Adviesraad heeft uit zijn midden een werkgroep samengesteld en gevraagd het advies voor te bereiden. De werkgroep is als volgt te werk gegaan:

Er is voor gekozen om een aantal vrijwilligers- en professionele organisaties te consulteren in een bijeenkomst, te weten:

-Samenwerkingsverbanden Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs

-Roelof van Echten/Eduwiek

-Regionaal Expertisecentrum Noord Nederland (RENN4)

-Stichting Welzijnswerk Hoogeveen

De genodigden hebben op voorhand de conceptnota jeugd met bijhorende stukken ontvangen. In de bijeenkomst stonden de volgende vragen centraal:

- Herkent u de beschreven documenten?
- Wat is uw antwoord op de adviesvragen van het college?
- Wat mist u nog in de documentatie?

Leeswijzer

Gezien het grote belang, de brede inhoud van de conceptnota jeugd en de hoeveelheid betrokken partners, is de opbouw van onze reactie als volgt:

- Hoofdstuk 1 Algemene bevindingen op de nota.
- Hoofdstuk 2 Overall toepassing van de adviesaanvraag
- Hoofdstuk 3 Advies op basis van de adviesaanvraag concept nota jeugd.

Hoofdstuk 1 Algemene bevindingen nota

In zijn algemeenheid ziet de Adviesraad dat landelijke nota's, zoals de hervormingsagenda jeugd, en ook landelijke definities, meer en beter geïntegreerd kunnen worden in deze conceptnota jeugd. In voetnoten en in bijlage 6 wordt hier weliswaar over gesproken, maar aankomende wettelijke veranderingen zouden meer en beter in de nota opgenomen moeten worden. Denk daarbij ook aan wettelijke kaders die behoren bij Passend Onderwijs, Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming, Preventie met Gezag en de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028.

De uitwerking (en wettelijke verankering) van deze landelijke documenten geven nu en op termijn een verplichtend en richtinggevend karakter, waarmee het college al vroegtijdig kan inspelen op landelijke veranderingen. Daarbij biedt de verdere uitwerking van o.a. de hervormingsagenda jeugd uitstekende aanknopingspunten voor definities als "normaliseren" en de wijze waarop in de toekomst meer vanuit lokale teams wordt gewerkt met "matched care" (afstemming van zorg op de persoonlijke situatie).

1° ongevraagde advies

De elementen "normaliseren en matched care", gaan een grote rol spelen in de nadere uitwerking van de wettelijke kaders, waarop lokaal beleid gebaseerd kan worden. Het college kan hiermee de kans grijpen om al vooruit te lopen op landelijke kaders.

De Adviesraad adviseert dan ook om de landelijke wettelijke kaders prominenter op te nemen in de conceptnota, dan wel geheel in lijn van de hervormingsagenda stand beleid aan te passen. In de voetnoot op pagina 4 wordt hier door het college aan gerefereerd.

Kaderstellende documentatie die missen bij de uitwerking

- Hervormingsagenda jeugd 2023-2028
- Uitvoeringsprogramma Preventie met gezag
- Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming
- Jeugdwet
- Wet Passend Onderwijs

Doorgaande (leer)lijn

Uit de gesprekken en bijlage 1 van de conceptnota jeugd blijken er belangrijke verbindingen te liggen tussen onderwijs en gemeente (zorg). In de dynamiek van onderwijs en zorg is het van belang om te denken vanuit de leefwereld van een inwoner, de "doorgaande (leer)lijn". Dit geeft een dynamisch proces weer van de overgang tussen levensfasen, maar ook wettelijke kaders. Door te redeneren vanuit de leefwereld van de inwoner kan opgemerkt worden dat er belangrijke overgangen zitten binnen het onderwijs. Van opvang naar basisschool, middelbare school en beroepsonderwijs (of werk). Belangrijke sleutelfiguren in deze doorgaande lijn zijn onderwijs (primair en voortgezet) en de gemeente (zorg, participatie, Regionaal Meldpunt en Coördinatie/RMC en leerplicht). In de gesprekken met HET onderwijs blijkt dat er nog een gemis wordt gezien in de overgang van primair naar voortgezet onderwijs, maar ook in de richting van vervolgstudie of werk. Deze kans kan het college pakken, om ook jongvolwassenen direct al op de juiste koers te brengen (nu en in de toekomst).

2° ongevraagde advies

De Adviesraad adviseert het college om nadere afstemming te zoeken met het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO), conform artikel 2.2. van de jeugdwet. Binnen dit overleg kunnen de

koppelvlakken tussen gemeente en onderwijs nader worden besproken om de doorgaande (leer)lijn te optimaliseren.

Hoofdstuk 2 Overall beeld van toepassing adviesaanvraag

De invulling van de conceptnota wordt hoofdzakelijk vanuit een lokale optiek aangevlogen. Hoezeer begrijpelijk, zijn opgaven binnen dit wettelijke veld ook van landelijke en regionale aard. Zeker gezien de geambieerde verbinding met het onderwijs (bovenlokale functie) is het wenselijk om een regionale optiek erop na te slaan. Dit beeld wordt gedeeld vanuit het onderwijs, met name in het voortgezet onderwijs. Voor de gemeenten is dit eveneens zeer van belang, omdat het onderwijs een belangrijke rol heeft in het leren en uiteindelijk voorkomen van uitval of instroom in de participatiewet.

Een ander punt, naast de verbreding van een meer regionale optiek, is het betrekken van samenwerkingspartners. Hoezeer de relatie zorg en onderwijs te begrijpen is, worden de relatie huisarts, volwassenggz, politie, voorliggende partners en de lijn naar werk/uitkering gemist. Ook in de Hervormingsagenda Jeugd wordt gesteld dat Jeugdzorg niet los gezien kan worden van het gezin, waarin een jeugdige opgroeit. En dient er breed gekeken te worden naar de situatie van het gezin, waarbij onderwijs, armoede, schulden, huisvestingsproblematiek, druk van de prestatie maatschappij en problematiek van ouders een zeer belangrijke rol spelen. Door breder te kijken dan alleen onderwijs, ontstaat er een totaalbeeld en wordt er vanuit de leefwereld geredeneerd.

3^e ongevraagde advies

De Adviesraad adviseert om de problematiek meer vanuit regionale/ ketenoptiek aan te vliegen en partners daarin te betrekken (OOGO). Concreet houdt dit in dat er, naast samenwerking met het onderwijs, samenwerking wordt gezocht met alle ketenpartners rondom de leefwereld van een gezin.

Hoofdstuk 3 Advies op basis van de adviesaanvraag concept nota jeugd.

De Adviesraad heeft kennisgenomen van uw adviesaanvraag van 18 juli 2023. In deze adviesaanvraag wordt gesproken over de volgende adviesaanvragen:

- 1) Herkent de Adviesraad de beschreven opgave en focuspunten van de concept nota jeugd?
- 2) Vindt de Adviesraad deze opgave en focuspunten passen bij de vraagstukken die spelen binnen de gemeente Hoogeveen?
- 3) Herkent de Adviesraad de centrale plaats van scholen waar netwerken samenkomen?
- 4) Herkent de Adviesraad dat het vertrouwde klaslokaal de verbinding is met de wereld daarbuiten?

3.1 Herkent de Adviesraad de beschreven opgave van de concept nota jeugd?

De Adviesraad kan geen concrete opgave uit de documentatie benoemen. Het helpt om de opgave concreet in de conceptnota te benoemen, zodat ook toetsingscriteria (o.a. doelmatigheid) benoemd worden.

De Adviesraad herkent de startfoto, met daarin de feitelijke weergave van Hoogeveen, maar mist de context (meerjarig) waarin dit speelt. Daarbij wordt in de startfoto een beeld gegenereerd, waarin

diverse partners een opdracht hebben en de gemeente daarvan niet altijd opdrachtgevende partij is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de uitwerking van “kansenongelijkheid”, maar ook de verbinding met werkgelegenheid.

Advies

De Adviesraad adviseert om concreet vast te leggen wat de doelstelling is, deze te kwantificeren en daarbij criteria vast te leggen. Dit kan dan gemonitord worden en heeft als doel dat genoemde samenwerkingspartners concreet kunnen aangeven aan welke doelen zij een bijdrage kunnen leveren.

3.2 Herkent de Adviesraad de beschreven focuspunten van de concept nota jeugd

In de adviesaanvraag wordt gevraagd om advies op de focuspunten:

- 1) Gelijke kansen en maximale talent(h)erkenning voor alle kinderen en jongeren
- 2) Versterken netwerk thuis, school en omgeving van kinderen en jongeren: dat doen we samen
- 3) Verbeteren samenwerking en verbinding tussen onderwijs-welzijn-zorg voor passende ondersteuning aan kinderen en jongeren.

3.2.1 Focuspunten en kader

De Adviesraad leest de uitwerking van hoofdstuk 2, met daarin de benoeming van de kaders, en ziet hier wel een belang in om nog meer nadruk te leggen op de (aanstaande) ontwikkelingen van wettelijke kaders. In bijlage 6 wordt hier weliswaar naar teruggesproken, maar in de uitwerking van 2.2. kan dit meer naar voren komen, alsook in de leidende principes.

Er wordt een centrale rol voor school gezien in de conceptnota, en als de plek waar alle kinderen gezien worden en waar een vertrouwensrelatie is.

De Adviesraad kan ten dele meegaan in dit beeld. Er is weliswaar sprake van veel “uren” op school, maar het is ook belangrijk om te onderkennen dat de sociale contacten (digitaal en fysiek) daarbinnen een veel grotere rol spelen dan nu naar voren lijkt te komen. Daarbij heeft de Adviesraad juist de indruk dat het onderwijs momenteel overvraagd wordt, met personeelstekorten, grote klassen, uitvallende lessen. Dit wordt ook in de gesprekken met het onderwijs bevestigd. De centrale, signalerende en helpende rol vanuit het onderwijs kan dan alleen gerealiseerd worden met de juiste randvoorwaarden. Dit komt in de conceptnota jeugd nog, ook in de ogen van het onderwijs, onvoldoende naar voren.

In het missen van de randvoorwaarden, ontstaat ook wat verwarring over het beeld van het onderwijs. In de conceptnota jeugd wordt gesproken over het onderwijs waar je niet alleen onderwijs krijgt en leert, maar ook over het leven leert (pagina 7). De wet passend onderwijs stelt echter dat je in het onderwijs “leert leren”, het “leren leven” ligt in de thuissituatie en bij de zorg. Het is belangrijk om dit onderscheid te onderkennen, omdat een verschuiving van deze rolverdeling ook kan inhouden dat het onderwijstaken krijgt die zij niet kan waarmaken.

Als laatste worden in de conceptnota jeugd leidende principes benoemd voor nadere uitwerking en om de inhoudelijke ontwikkelingen aan te laten sluiten bij de veranderingen die we in de zorg doormaken. Deze liggen in lijn met het programmaplan Sociaal Domein Hoogeveen. Het bevreemdt de Adviesraad dat deze leidende principes worden gehanteerd, met de wetenschap (en verwijzing) naar aanstaande grote wettelijke wijzigingen. Het ontbreken van deze wettelijke kaders is dan ook de kern. De principes 4,5,7 uit de conceptnota jeugd kunnen daarmee beter worden uitgewerkt.

Principe 4 wordt in de jeugdwet (na vaststelling in de tweede kamer) uitgewerkt tot “matched care”. De huidige uitwerking is gebaseerd op “stepped care” (stapsgewijs, van licht naar zwaar, komen tot de juiste zorg).

Principe 5, positieve gezondheid en “normaliseren” worden in 2024 ook nader geduid vanuit de jeugdwet. Principe 7 bevreemdt de Adviesraad. Het financiële kader wordt nu als leidend principe genomen. Naar mening van de Adviesraad zou de inhoud van beleid als leidend principe beschouwd moeten worden, waarop vervolgens het financiële kader wordt afgestemd.

3.2.2 Advies op algemene focuspunten en kader

De Adviesraad adviseert om de wettelijke kaders in te voegen en te hanteren als leidend principe, maar deze bovenal in samenwerking met het onderwijs en andere ketenpartners vast te stellen. Daarmee ondervang je onduidelijkheden in de uitwerking (positie onderwijs, principes, definitiekwesties), maar bovenal houvast voor diegene die binnen dit werkveld opereren of hulp behoeven.

3.3 Focuspunt 1, Gelijke kansen en maximale talent(h)erkenning voor alle kinderen en jongeren

De Adviesraad herkent het beeld van kansenongelijkheid en de ambitie voor gelijke kansen en maximale talent(h)erkenning. Vanuit de hervormingsagenda 2023-2028 gaat ook meer en meer gewerkt worden volgens deze lijn en het is dan ook aan te moedigen om dit voort te zetten. Een kanttekening hierbij is dat er landelijk meer en meer gewerkt wordt met evidence based (handelen op basis van wetenschappelijke onderbouwing) inzet van hulp. Het kan het college helpen om nu al te kijken naar de doelmatigheid van gekozen beleid in Hoogeveen, om zodoende al in de lijn van evidence based te werken.

3.3.1 Advies focuspunt 1

De Adviesraad adviseert om betere duiding te geven aan focuspunt 1 en nadere onderbouwing te hebben van doelmatigheid. Verder adviseert de Adviesraad om verbinding te zoeken met wettelijke uitgangspunten van de Jeugdwet en de wet Passend Onderwijs.

3.4 Focuspunt 2 Versterken netwerk thuis, school en omgeving van kinderen en jongeren: dat doen we samen

De Adviesraad kan zich beperkt verenigen met de uitleg van focuspunt 2. Dit heeft te maken met het uitgangspunt “school als centrale plek”, de signalerende functie van de docent en een gemis aan concrete uitwerking en tijdspad.

De Adviesraad ziet school weliswaar als een centrale plek om te leren en een plek waar kinderen vaak samenkomen. Ook is er verbinding met de buitenwereld. Het niet kunnen verenigen met deze uitleg zit hem vooral in de overschatting van de school als de centrale plek (het is één van de vele plekken) en “stress” als centraal uitgangspunt voor problemen. Stress is, als trigger vanuit gebeurtenissen buiten de persoon, een mogelijk probleem voor de ontwikkeling van een kind. Er zijn echter nog veel meer ontwikkelbelemmeringen, zoals cognitieve of fysieke beperkingen. Stress is daarmee een verklarende factor van een deel van de populatie.

Daarbij wordt school overschat in de signalerende functie. In de grote klassen, met de personeelstekorten en een gemis aan gedegen kennis over psychosociaal functioneren van docenten, kan de signalerende functie maar beperkt worden uitgevoerd. Ook wordt de relatie school en gezin op de proef gesteld als de “zorgtaak” bij het onderwijs wordt ingevoegd. Er zijn wel degelijk voorbeelden dat zorg in onderwijs positieve uitwerking kent, maar dit is overwegend door het invoegen van een zorgaanbieder (en daarmee kennis) aan het onderwijs.

3.4.1 Advies focuspunt 2

De Adviesraad adviseert om focuspunt 2 nader uit te werken in samenwerking met de leden van het

OOGO, te onderbouwen aan de hand van “best practices” van zorg in onderwijs en daarmee te komen tot opgaven en uitwerking. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in Amsterdam, Flevoland of Twente. Belangrijke onderkenning voor het (speciaal) onderwijs is dat kinderen vanuit de regio kunnen komen en de invloed van het college daarmee slechts beperkt is.

3.5 Focuspunt 3 Verbeteren samenwerking en verbinding tussen onderwijs-welzijn-zorg voor passende ondersteuning aan kinderen en jongeren.

De Adviesraad kan zich ten dele vinden in de uitwerking van focuspunt 3. De Adviesraad ziet wel degelijk kansen en mogelijkheden in de conceptnota. De verbetering zit hem vooral in het nader aansluiten bij de hervormingsagenda en verbreding van de focus (doorgaande lijn en keten). In de uitwerking van de hervormingsagenda wordt ingegaan op de verbetering van samenwerking in de keten, maar bovenal de samenwerking van toegang, onderwijs, huisarts en volwassen ggz. Met name de huisarts en volwassen ggz worden gemist in de uitwerking. School heeft een beperkt beeld van de situatie, namelijk het kind en eventueel de ouder. Het integrale beeld wordt al beter door een toevoeging van de huisarts, zodat andere vraagstukken ook meegewogen kunnen worden. Denk daarbij aan een ouder die niet in beeld is bij echtscheiding, of fysieke en mentale problematiek die onderliggend is voor de problematiek. De school heeft (en krijgt) deze gegevens niet, omdat hier duidelijke privacy overwegingen onder liggen, wat verdere interventies kan bemoeilijken. Scholen hanteren in hun ondersteuningsstructuur (verplichting passend onderwijs) al methoden om kinderen, al dan niet met hulp, op school te laten aansluiten. Op het moment dat hier moeilijkheden in ontstaan kan het samenwerkingsverband (PO en VO 2203) bemiddelen tussen gemeente (zorg) en onderwijs (regulier en speciaal). De integrale aanpak rondom een leerling is daarin essentieel. Verder wordt bij focuspunt 2 geschreven over “meer collectief in plaats van individueel”. In de uitwerking wordt onvoldoende stilgestaan bij “het kind” en kwaliteit van hulp. Hulp aanbieden in groepsvormen kan in sommige gevallen een goede overweging zijn. Een groot deel van de kinderen hebben juist baat bij individuele hulp, gezien hun behandelbehoefte of persoonlijke aanleg. Er lijkt in de uitwerking onvoldoende stil te worden gestaan bij de differentiatie van de doelgroep. In het toewerken naar een duurzame oplossing wordt geschreven over het toepassen van een volgorde; gezin, buurt, algemene of voorliggende voorziening, maatwerkvoorziening. In de uitwerking van de hervormingsagenda wordt juist uitgegaan van “matched care” in plaats van “stepped care”. Zet de juiste zorg direct in, in plaats van via opschaling. Daarbij zijn veel gezinnen, die in de problemen zitten, al juist voorbij het stadium van eigen kracht, buurt of algemene/voorliggende voorziening. Juist daarom wordt de combinatie van al deze onderdelen gezien als de meest passende inzet.

3.5.1. Advies focuspunt 3

De Adviesraad adviseert om aan te sluiten bij de uitwerking van de hervormingsagenda jeugd 2023-2028, wat betreft de integrale aanpak en matched care.

1. Vindt de Adviesraad deze opgave en focuspunten passen bij de vraagstukken die spelen binnen de gemeente Hoogeveen

Ten dele. De Adviesraad heeft in een eerder stadium al voor zich vastgesteld dat de opgave concreter benoemd kan worden. Zoals gesteld herkent de Adviesraad de genoemde feitelijkheden van de gemeente in de “startfoto” en de opdracht die is gegeven in het programmaplan en de motie. De plaatsing in context, maar ook nadere focus aanbrengen is daarin essentieel.

Wat betreft de focuspunten verwijzen wij gemakshalve naar 1 tot en met 1.4.1

Advies vraag 2

De Adviesraad adviseert om de opgave voor de conceptnota jeugd duidelijk te beschrijven in de conceptnota.

2. Herkent de Adviesraad de centrale plaats van scholen waar netwerken samenkomen?

Nee. De Adviesraad heeft hier in de beantwoording van de focuspunten (1 tot en met 1.4.1) reeds over geschreven. Kort gezegd herkent de Adviesraad in het beeld niet dat scholen de centrale plaats zijn waar netwerken samenkomen. Wel bevinden kinderen zich het grootste deel van de dag op school, maar wordt in de nota beperkt stilgestaan bij de tijd buiten school en ook de sociale contacten op fysiek en digitaal niveau.

Advies vraag 3

De Adviesraad adviseert om de uitgangspunten van de hervormingsagenda beter toe te passen en tevens de overweging van “school als centrale plaats” voor te leggen aan het OOGO met inachtneming van een concrete uitwerking en tijdspad.

3. Herkent de Adviesraad dat het vertrouwde klaslokaal de verbinding is met de wereld daarbuiten?

Nee. De Adviesraad verwijst voor dit antwoord naar vraag 3.

Advies vraag 4

Zie beantwoording van vraag 3.