

# Het CJG van de Toekomst

*De gemeente als producent van vereenvoudiging*

*Een organisatiekundige verkenning.*

**Colofon**

Het CJG van de Toekomst – De gemeente als producent van vereenvoudiging.

**Auteurs:**

- Marian van Leeuwen, De JeugdZaak – [www.dejeugdzaak.nl](http://www.dejeugdzaak.nl)
- Johan Slegers, [doen en denken] – [www.doenendenken.nl](http://www.doenendenken.nl)

Baambrugge/Utrecht: 12 oktober 2012 (versie 2.3)

## Inhoudsopgave

### 1. Inleiding

Leeswijzer

### 2. Knelpunten huidige jeugdstelsel en CJG van nu

2.1 Knelpunten huidige stelsel

2.2 Knelpunten huidige Centra voor Jeugd en Gezin

### 3. Ontwikkeling van het CJG: van Inventgroep in 2005 tot nieuwe Jeugdwet in 2012

3.1 Inleiding: kern van de visie van het CJG

3.2 Start van de CJG ontwikkeling

3.3 Professionalisering CJG: doelen, kerntaken en competenties

3.4 CJG in de stelselwijziging en de nieuwe Jeugdwet

### 4. Positie en rol van het CJG in het stelsel Zorg voor Jeugd

4.1 Inleiding: kader voor verbetering van het jeugdstelsel

4.2 Rol van het CJG in het nieuwe jeugdstelsel

4.3 Een breder uitvoeringspakket voor het CJG van de Toekomst

4.4 Generalistisch werken volgens *wrap around care* in het CJG

### 5. De organisatie van het CJG van de Toekomst

5.1 Sturen is meer dan subsidie verstrekken en binnen budget blijven

5.2 CJG alleen uitvoeringsorganisatie of ook inkoper van zorg?

5.3 De organisatie van het CJG: een netwerk of een zelfstandige organisatie?

### 6. Een handvat voor de lokale discussie

6.1 De gemeente als producent van vereenvoudiging

6.2 CJG als zelfstandige organisatie ... haalbaarheidsonderzoek noodzakelijk

6.3 Drie manieren om de CJG-activiteiten en –diensten te organiseren

BIJLAGE 1 Het CJG in retrospectief

BIJLAGE 2 Doelen en kerntaken van het CJG

BIJLAGE 3 Het CJG van de Toekomst in drie lagen

BIJLAGE 4 Vormen van hulp die uitgevoerd kunnen gaan worden door het CJG van de Toekomst

BIJLAGE 5 Zeven sleutels voor een werkend CJG

BIJLAGE 6 Hoe de activiteiten te organiseren?

BIJLAGE 7 Literatuur

## 1. Inleiding

De eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen ligt bij de ouders, maar zij staan daar niet alleen in. De samenleving kent tal van uitdagingen waar kinderen door leren en zich ontwikkelen. Het is van groot belang dat de samenleving die kansen biedt aan kinderen. De rol van de overheid is te zorgen voor preventie, ouders ondersteuning te bieden en indien nodig kinderen te beschermen. Om uitvoering te geven aan haar verantwoordelijkheid heeft de overheid in de afgelopen decennia een ingewikkeld stelsel van zorg voor jeugd georganiseerd, waar het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) sinds 2007 onderdeel van is. Dit stelsel wordt de komende jaren vernieuwd en voorzien van een nieuwe wet. Ook het CJG, dat pas sinds 2011 in alle gemeenten bestaat, krijgt een andere en meer prominente rol in het geheel van zorg voor jeugd.

Het CJG is gestoeld op de visie dat preventie loont, dat hulp zonder de stem van de cliënt niet werkt en dat ondersteuning gericht moet zijn op het versterken van de eigen kracht en het sociaal netwerk. Desondanks kent het huidige CJG een aantal knelpunten (Algemene Rekenkamer, 2012) en functioneert het bovendien in een stelsel met veel problemen (Baecke et al, 2009). Het CJG van de Toekomst wil afrekenen met zijn 'eigen' knelpunten en wil bijdragen aan een beter presterend stelsel van zorg voor jeugd. We gaan er van uit dat als het CJG meer slaagt in het realiseren van haar doelen, hierdoor het hele stelsel ook beter presteert. Van belang dus om de vinger op de zere plek te krijgen wat betreft de knelpunten van het CJG. Aan de visie ligt het niet, en we zien ook geen aanleiding te denken dat de knelpunten veroorzaakt worden door de geformuleerde doelen of kerntaken van het CJG. Onze hypothese is dat de knelpunten van het huidige CJG deels te maken hebben met het stadium van de ontwikkeling, deels met de organisatievorm en deels met het feit dat het CJG een onderdeel is van een stelsel met veel problemen. Het eerste punt – stadium van ontwikkeling – is een kwestie van tijd en de juiste richting en prioriteit geven aan de ontwikkeling. Deze notitie poogt daar een bijdrage aan te leveren. Het tweede punt – organisatievorm – is een kwestie van eigenaarschap en sturing organiseren. In deze notitie gaan we daarop in. Het derde punt – stelsel met veel problemen – wordt aangepakt via de transitie en transformatie van de jeugdzorg. Hierop blikken we vooruit.

In deze notitie geven we een schets van het CJG van de Toekomst, dat enerzijds afrekenen met de huidige 'eigen' knelpunten en anderzijds past bij het toekomstige jeugdinstelsel – waarin er geen sprake meer is van verschillende wetten en financieringstromen met perverse prikkels, en wat geen verwijsrrousel meer is waarin het opvoeden en opgroeien van de jeugd wordt gemedicaliseerd en geproblematiseerd.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zoomen we in op de knelpunten van het huidige jeugdinstelsel en het CJG van nu. Daarna geven we in hoofdstuk 3 een korte beschouwing op de CJG ontwikkeling vanaf het moment dat de Inventgroep in 2005 met het rapport *Eerder, sneller, beter* kwam, tot het heden, waarin de nieuwe Jeugdwet in consultatie is. In hoofdstuk 4 gaan we in op de positie en de rol van het CJG in het jeugdinstelsel. We zien een breder uitvoeringspakket voor het CJG van de Toekomst en mogelijkheden voor generalistisch werken in een *wrap around care* aanpak. Hoofdstuk 5 gaat over de organisatie van het CJG van de Toekomst. We staan stil bij de voor- en nadelen van de organisatie van het CJG als netwerk of als zelfstandige organisatie. In hoofdstuk 6 gaan we in op de rol van de gemeente en de noodzaak van een haalbaarheidsonderzoek als gemeenten kiezen voor het CJG van de Toekomst zoals we dat hier beschrijven. Dit hoofdstuk geeft een handvat om met lokale partijen de best passende organisatievorm te kiezen.

## 2. Knelpunten huidige jeugdstelsel en CJG van nu

### 2.1 Knelpunten huidige stelsel

De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (Baecke et al, 2009) en de analyse van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (TKII, 2010) laten belangrijke tekortkomingen van het huidige stelsel zien:

- een te grote druk op gespecialiseerde zorg;
- tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen;
- afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd;
- het kostenopdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten.

Er is een omslag (transformatie) nodig naar meer preventie en eerdere ondersteuning, waarin we uit gaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders en minder snel medicaliseren van problemen. Er is betere samenwerking rond gezinnen nodig en zorg op maat. Ouders, jeugdigen en andere opvoeders moeten gemakkelijker terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden, en indien nodig sneller de juiste hulp krijgen. Daarvoor is het belangrijk dat professionals de ruimte krijgen om de nodige hulp te kunnen bieden. Er is behoefte aan betrokken generalisten, die naast de jeugdigen en hun ouders gaan staan en een vertrouwensrelatie weten op te bouwen (TKII, 2011/12). Die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten te benutten en in te schakelen, die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun krachten aanwenden. Het huidige stelsel biedt hiervoor niet de optimale randvoorwaarden.

### 2.2 Knelpunten huidige Centra voor Jeugd en Gezin

Naast de algemene problemen in het huidige jeugdstelsel zijn er ook specifieke knelpunten in het functioneren van de CJG's. De Algemene Rekenkamer (2012) concludeert, op basis van onderzoek in samenwerking met 32 lokale rekenkamers, dat uitvoering van de afspraken over samenwerking en integratie van hulpverlening binnen de CJG's te wensen over laat. Ook de verantwoording schiet tekort. Vaak is niet of onvoldoende in toetsbare termen geformuleerd welke taken het CJG precies heeft en welk maatschappelijk effect de gemeente daarmee wil bereiken. Kosten kunnen niet met elkaar vergeleken worden en er worden nauwelijks cliëntenraadplegingen of tevredenheidonderzoeken gedaan. Ook blijkt de bekendheid van het CJG onder kinderen/jongeren en hun ouders in veel gemeenten nog onvoldoende.

Andere verbeterpunten betreffen de risicosignalering (het tijdig vaststellen dat een kind problemen heeft) en de zorgcoördinatie (het afstemmen van de zorg tussen de diverse hulpverleners). Veel CJG's hebben nog te veel het karakter van een bedrijfsverzamelgebouw, waarin elke hulpverlener denkt en handelt vanuit zijn eigen organisatie of zorgdomein. Een gezamenlijke 'CJG-identiteit' is er over het algemeen niet. Daardoor heeft het CJG nog niet de meerwaarde die het zou moeten hebben.

Uit diverse evaluaties van CJG's blijken deze knelpunten ook, met name ten aanzien van de laagdrempeligheid, de meerwaarde van het bundelen van taken, de instellingsbelangen en de sturing in een netwerkorganisatie. Een aantal citaten uit het land:

*"Aan de hand van de evaluatie is geconcludeerd dat er al wel sprake is van een CJG met alle ingrediënten die daar voor nodig zijn maar dat het CJG nog onvoldoende zichtbaar is en er nog niet in slaagt om laagdrempelig aan te sluiten op de vraag. Ouders kennen het CJG niet of weten het CJG niet te vinden." (Gemeente Waalwijk, 2011)*

*“Partners blijken niet altijd goed bekend met elkaars aanbod en zijn geneigd bij de ondersteuning van een cliënt 'automatisch' uit te gaan van het eigen aanbod, in plaats van uit te gaan van het totaal beschikbare aanbod van opvoed- en opgroei-ondersteuning binnen het CJG.” (Gemeente Haarlemmermeer, 2012)*

*“Managers rapporteren echter spanning in het sturen op het gemeenschappelijk CJG en de eigen organisatie. De prioriteit blijkt meestal te liggen bij het belang van de eigen organisatie. Enkele CJG-medewerkers ervaren en noemen ‘tegenstrijdige leiding’ als belemmerend in hun werk.” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2012).*

*“Het bleek dat de netwerkstructuur zoals ons CJG kent, geen ideale situatie te zijn. Aansturing van medewerkers zonder hiërarchisch gezag en duidelijk mandaat bleek lastiger dan verwacht.” (Gemeente Land van Cuijk, 2012)*

Met de decentralisatie van de jeugdzorg en de daarmee gepaard gaande transformatie is het streven de knelpunten in het stelsel op te lossen. In deze notitie onderzoeken we welke positie en rol het CJG zou kunnen innemen om bij te dragen aan een succesvollere zorg voor jeugd en in welke vorm het CJG van de Toekomst zelf meer zal slagen in het realiseren van de gestelde doelen.

### **3. Ontwikkeling van het CJG: van Inventgroep in 2005 tot nieuwe Jeugdwet in 2012**

#### **3.1 Inleiding: kern van de visie van het CJG**

In het vorige hoofdstuk beschreven we dat het CJG nog onvoldoende functioneert. Om het CJG beter te laten presteren is verdere ontwikkeling noodzakelijk. In dit hoofdstuk staan we stil bij de start van de CJG ontwikkeling in 2005 en het verloop hiervan tot nu toe. De focus daarbij ligt vooral op de visie, doelen en taken die het CJG zou moeten realiseren. Het CJG kent in haar korte bestaan al veel beschrijvingen, die in essentie gestoeld zijn op de visie dat preventie loont, dat hulp zonder de stem van de cliënt niet werkt en dat ondersteuning gericht moet zijn op het versterken van de eigen kracht en het sociaal netwerk. In de diversiteit aan vormen die de CJG's hebben gekregen zien we een aantal zaken vaak terug komen, zoals de bundeling van taken, het werken volgens één-gezin-één-plan en de netwerkorganisatie. (Zie bijlage 1 voor een chronologisch overzicht van de CJG-ontwikkeling.)

#### **3.2 Start van de CJG ontwikkeling**

In 2007 kwam het toenmalige programmaministerie Jeugd en Gezin met een pragmatische opzet van de CJG's, namelijk de bestaande lokale functies van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg en prestatievel 2 van de WMO bundelen onder de noemer CJG. Dit pragmatisme steekt af tegen het advies van de Inventgroep over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei-problemen (Hermanns et al, 2005). Dit advies bevatte ook een aanbeveling voor de minimale infrastructuur die nodig is, namelijk Centra voor Signalering, Interventies en Coördinatie Jeugd en Opvoeders (CSICJO's). De CJG's die uiteindelijk ontstonden lijken niet gestoeld te zijn op dit advies, maar op de pragmatische insteek van de overheid om bestaande lokale taken te bundelen. Men leek te veronderstellen dat deze bundeling – als het ware vanzelf – zou leiden tot meer preventie en betere zorg.

### 3.3 Professionalisering CJG: doelen, kerntaken en competenties

Het besef dat het de professionals zijn die de visie uiteindelijk moeten waarmaken, leidde tot een professionaliseringstraject waarin alle betrokken brancheorganisaties, beroepsverenigingen, kennisinstituten en overheden<sup>1</sup> participeerden. Eén van de opbrengsten van dit traject is de handreiking Professionals in het CJG (J&G, 2009), waarin het basistakenpakket JGZ en de vijf WMO functies van prestatievelid 2 zijn teruggebracht tot de kern van de zaak, namelijk het doel van het CJG is:

1. Bevorderen algemene gezondheid, een optimale opvoeding en een brede ontwikkeling van jeugd
2. Voorkomen van problemen bij gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden
3. Vroegtijdig inzetten of mobiliseren van effectieve steun of hulp bij (beginnende problemen die een belemmerende of negatieve invloed (kunnen) hebben op de domeinen van gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden

Voor het bereiken van deze doelen zijn in de genoemde handreiking vier kerntaken voor het CJG beschreven (zie voor een uitgebreide beschrijving bijlage 2):

- a. Signaleren, analyseren en indien nodig toe leiden naar (gespecialiseerde) hulp
- b. Ondersteuning en dienstverlening: voorlichting, advies, informatie en hulp
- c. Integrale zorg organiseren
- d. Monitoren, screenen en vaccineren

De handreiking beschrijft tevens de vijf competenties die iedere professional in het CJG, naast de eigen beroepsspecifieke competenties, in huis moet hebben. Het gaat om competenties die noodzakelijk zijn om de doelen van het CJG waar te kunnen maken: vraaggericht, klantversterkend, omgevingsgericht en samenwerkingsgericht werken en kunnen werken in een netwerkorganisatie. In veel CJG's zijn scholingstrajecten gestart gebaseerd op deze competenties. Echter, voor vraaggericht, klantversterkend, omgevingsgericht en samenwerkingsgericht werken is meer nodig dan competenties. Het gaat ook om een context waarin dit mogelijk is qua werkcultuur, tijd en ruimte. Een veranderopgave als van aanbod- naar vraaggericht of van overnemen naar versterken, kost enorm veel tijd en gaat niet vanzelf. Het is een cultuurtransitie die niet alleen in de CJG's maar in de hele jeugdsector nodig is. Naast deze veranderopgave in cultuur biedt het huidige jeugdstelsel met zijn verkokering, bureaucratie en gescheiden financieringsstromen onvoldoende ruimte voor de professionals in het CJG, waar de tijd voor de cliënt zeer gelimiteerd is. Een stelsel waarin de financiering en de regie in één hand komt zou daar verandering in kunnen brengen.

### 3.4 CJG in de stelselwijziging en de nieuwe Jeugdwet

In 2010 wordt de stelselwijziging aangekondigd en het toenmalige kabinet Rutte neemt de decentralisatie van de jeugdzorg in het regeerakkoord op. Hierin is te lezen dat de CJG's als voorportaal<sup>2</sup> zullen gaan dienen voor alle jeugdzorg. Het kabinetsbesluit om de zorg voor jeugd te decentraliseren is gestoeld op een breed gedragen visie, die overeenkomsten heeft met de uitgangspunten voor het CJG, namelijk meer vraaggericht werken, versterken van eigen kracht en volgens één gezin-één plan. In die zin zou je de CJG ontwikkeling als één van de voorbodes van de transitie kunnen zien.

<sup>1</sup> Actiz, GGD NL, MO groep, Jeugdzorg NL, V&VN, AJN, NVMW, NVO, NIP, NJi, NCJ, VWS, VNG.

<sup>2</sup> Het regeerakkoord spreekt van frontoffice.

Momenteel is de nieuwe Jeugdwet in consultatie tot 18 oktober 2012. Uit de concept memorie van toelichting is op te maken dat het ‘etiket’ CJG weliswaar niet meer gevoerd hoeft te worden, maar dat de functies die de afgelopen jaren aan het CJG zijn opgedragen binnen de gemeenten behouden moeten blijven. De gemeenten hebben grote beleidsvrijheid in hoe ze dat doen, maar het zal een uitgebreider pakket zijn dan tot nu toe het geval was. De nieuwe Jeugdwet gaat er meer dan voorheen van uit dat de CJG<sup>3</sup> medewerkers straks zelf verreweg zelf de meeste ondersteuning gaan bieden (én de inschatting maken of specialistische hulp of een kinderschermingsmaatregel overwogen moet worden). Naar verwachting zal in toenemende mate vanuit het CJG of de school direct ondersteuning worden geboden waarvoor nu nog een indicatie of doorverwijzing nodig is. Naast jeugdigen en hun ouders moet het CJG zich ook richten op professionals in kinderopvang en onderwijs, om hen zoveel mogelijk direct met advies en ondersteuning te helpen bij het uitvoeren van hun opvoedingstaken, en het mogelijk maken dat kinderen ‘waar wat mee is’ binnen reguliere voorzieningen succesvolle leerervaringen hebben en talenten kunnen ontwikkelen.

Kortom, het CJG van de Toekomst kan zijn doelen en kerntaken behouden, maar heeft zo meteen een wettelijke basis waarmee het mogelijk is, en deels zelfs verplicht, om binnen dat lokale CJG meer tijd, ruimte en expertise te organiseren. Dit vergroot de kans op succes. Daarnaast voorzien we dat het succes van het CJG af hangt van de positie en rol van het CJG in het jeugdstelsel en de organisatievorm van het CJG. In de volgende paragrafen gaan we hier verder op in.

## 4. Positie en rol van het CJG in het stelsel Zorg voor Jeugd

### 4.1 Inleiding: kader voor verbetering van het jeugdstelsel

Zoals we lazen, kent het huidige stelsel van zorg voor jeugd vele knelpunten. Inmiddels tekent zich een steeds breder gedragen beeld af van het gewenste jeugdstelsel. Beschrijvingen als in *Opvoeden Versterken* (Yperen en Stam, 2010) en *Werk in Uitvoering* (Yperen en Woudenberg, 2011) bieden kaders waarbinnen de verbeteringen van het stelsel gerealiseerd kunnen worden.

In *Werk in Uitvoering* is het stelsel van zorg voor jeugd beschreven als een bouwwerk dat rust op twee pijlers. De eerste pijler betreft de kwaliteit van de leefomgeving, de tweede pijler betreft de samenhangende zorgstructuur. Bij de kwaliteit van de leefomgeving staan de gewone, gezonde, positieve ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen centraal. Bij de tweede pijler, de samenhangende zorgstructuur, gaat ‘t om het versterken van de opvoeding. Van Yperen onderscheidt binnen die samenhangende zorgstructuur drie compartimenten:

1. *Opvoeding versterken*. Hierin zijn opgenomen preventieprogramma’s om de veilige en gezonde ontwikkeling van de jeugdigen te stimuleren en opvoedingsondersteuning om de pedagogische basiscompetenties van de ouders en andere opvoeders – thuis, in de kinderopvang en op school – te versterken.
2. *Versterking ondersteunen*. Dit bestaat uit intensievere hulp, zoals intensieve pedagogische thuishulp, intensieve ambulante zorg, deeltijd daghulp, deeltijd dag-en-nacht-hulp, of tijdelijke pleegzorg. De hulp is gericht op versterking van het zelfoplossend vermogen van cliënten. De oorspronkelijke sociale context blijft zoveel mogelijk in stand.

<sup>3</sup> In deze tekst over de nieuwe Jeugdwet staat de term CJG voor lokale jeugdhulp, wat al dan niet het ‘etiket’ CJG heeft.



3. *Opvoeding overnemen*. Dit is hulp die men zo min mogelijk inzet omdat het de oorspronkelijke opvoedingscontext in sterke mate doorbreekt. Het gaat dan bijvoorbeeld om hulpverlening in het kader van een maatregel van jeugdbescherming of jeugdreclassering, fulltime residentiële hulp, gesloten opnames of plaatsing in een aparte school voor speciaal onderwijs.

#### 4.2 Rol van het CJG in het nieuwe jeugdstelsel

Voor de rol van het CJG en de bijdrage die het CJG kan leveren aan verbeteren van het stelsel geeft *Werk in Uitvoering* nog niet alle mogelijkheden weer die binnen de CJG's van de Toekomst georganiseerd kunnen worden. Hierin is het CJG vooral nog uitvoerder van preventie en opvoedingsondersteuning (eerste compartiment). Wij stellen voor dat het CJG van de Toekomst zowel het eerste als een deel van het tweede compartiment in zich verenigt, namelijk ook vormen van (intensievere) ambulante zorg. Het CJG zal echter meer moeten doen dan het overnemen van bestaande functies uit het eerste en tweede compartiment, want anders zal het CJG van de Toekomst een net zo pragmatische insteek hebben als bij de start van de CJG's. Dat levert weinig vernieuwing op. De grote uitdaging zit niet in meer van hetzelfde doen, maar juist in het anders doen. Het CJG van de Toekomst moet bijdragen en mogelijk maken dat er nieuwe vormen van zorg ontstaan, ontschot en integraal, die de krachten van gezinnen en sociale netwerken versterken.

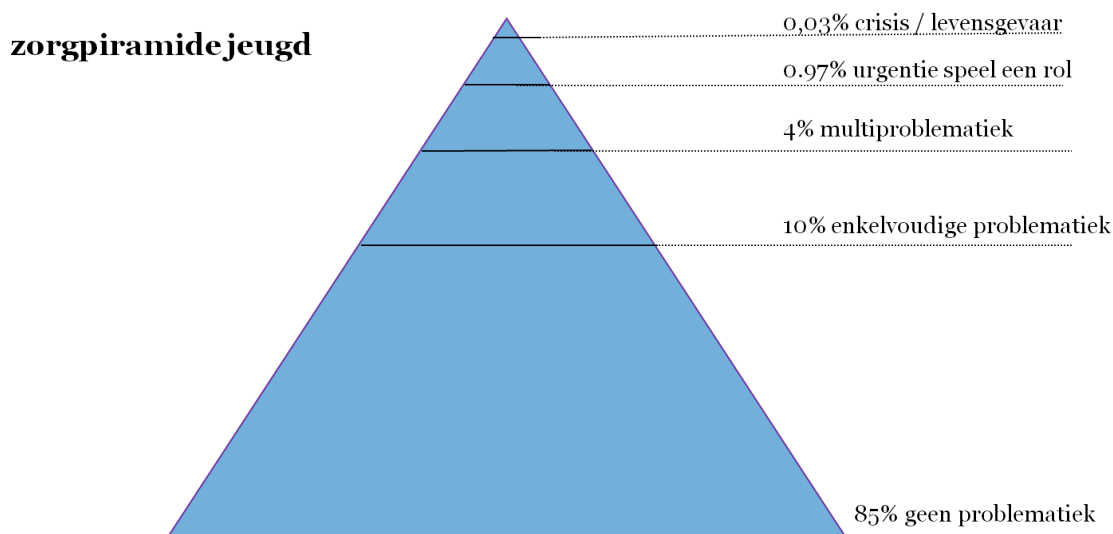
#### 4.3 Een breder uitvoeringspakket voor het CJG van de Toekomst

Door de decentralisatie en de breed gedragen visie op de transformatie van de jeugdzorg, is het mogelijk om met/via het CJG van de Toekomst de uitvoering van de jeugdzorg te vernieuwen en verbeteren, met meer aandacht voor: versterking van de pedagogische leefomgeving, preventieprogramma's, opvoedingsondersteuning en intensievere vormen van vrijwillige ambulante hulp<sup>4</sup>. Daarnaast moet het CJG zorg dragen voor een integrale samenwerking met specialistische vormen van ambulante of (semi-)residentiële hulp, hulp in gedwongen kader (jeugdbescherming, jeugdreclassering) en aanpalende sectoren als onderwijs, justitie, sociale zekerheid en de WMO. Dat betekent dat het CJG in de toekomst nieuwe vormen van hulp gaat uitvoeren of hulp die voorheen op verwijzing en/of indicatie door tweedelijns organisaties werd uitgevoerd. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van huidige vormen van vrijwillige ambulante tweedelijns jeugdzorg die ons inziens vanuit het CJG uitgevoerd kunnen worden. Let wel: dit overzicht is geen pleidooi om deze vormen van hulp klakkeloos te integreren in het CJG van de Toekomst. De crux is immers: transformatie.

De inrichting van het CJG van de Toekomst moet het mogelijk maken de doelen te verwezenlijken op de wijze die past bij de geformuleerde visie van eigen kracht en getrapte zorg. De zorgpiramide (zie figuur 1, volgende pagina) is een veelgebruikt model om te laten zien hoe de verdeling is tussen gezinnen zonder hulpvraag, gezinnen met lichte hulpvragen tot en met gezinnen met ernstige hulpvragen<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Met vrijwillige hulp wordt hulp bedoeld dat niet in een gedwongen kader wordt uitgevoerd.

<sup>5</sup> Gebaseerd op de Peiling Jeugd en Gezondheid (Zeilj, e.a., 2005) waaruit blijkt dat naar het oordeel van jeugdartsen en -verpleegkundigen 85% van de gezinnen geen opvoedproblemen heeft. Bij 10% van de gezinnen is sprake van lichte problemen, bij 4% zijn de problemen ernstiger en bij 1% noemen jeugdgezondheidszorgmedewerkers de problematiek zwaar.



**Figuur 1** Zorgpiramide Jeugd

Als we de percentages uit de piramide vertalen naar behoefte aan ondersteuning en hulp dan gaan we er globaal van uit dat 100% gebruik maakt van basisvoorzieningen, 10% maakt daarnaast ook gebruik van opvoed- en opgroeihulp, 4% heeft meerdere vormen van hulp nodig, bijna 1% heeft intensievere en/of op bescherming gerichte hulp en 0,03% heeft acuut hulp nodig. De mate van zorgbehoefte en zorggebruik hangt echter samen met de kwaliteit van de pedagogische leefomgeving. Hoe beter die kwaliteit<sup>6</sup>, hoe minder behoefte aan en gebruik van zorg. Het CJG van de Toekomst zal zowel moeten bijdragen aan de kwaliteit van de pedagogische leefomgeving als aan preventie en ondersteuning dat aansluit bij de behoeften van ouders en medeopvoeders. Dat wil zeggen dat er in het CJG een ruime vertegenwoordiging aan de basis moet zijn en voldoende hulp en ondersteuning voor degenen die meer ondersteuning of hulp nodig hebben.<sup>7</sup>

#### 4.4 Generalistisch werken volgens *wrap around care* in het CJG

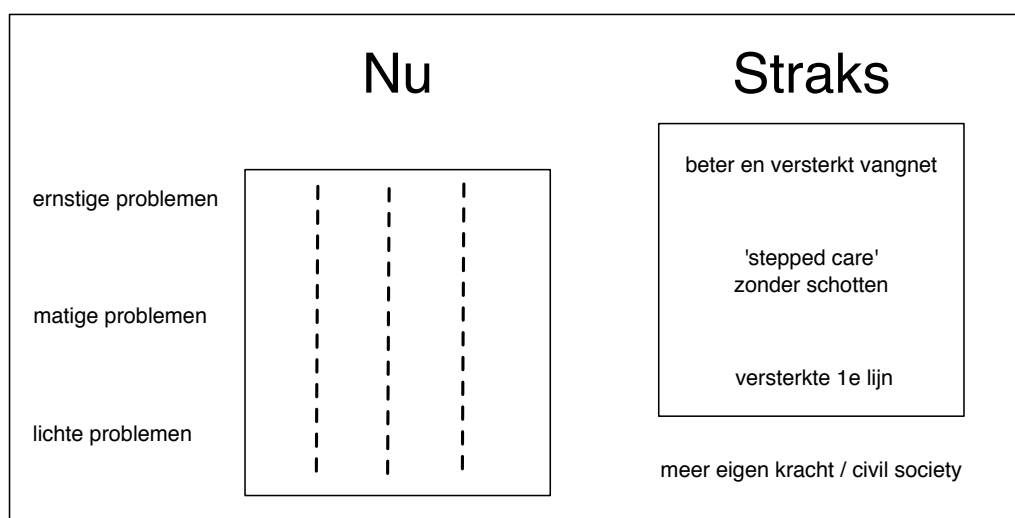
Het uitvoeren van intensievere vormen van vrijwillige ambulante hulp vanuit de CJG's betekent een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit van het CJG. Dat geeft meer ruimte, expertise en slagkracht. Tevens creëert het meer mogelijkheden om de veranderopgave in cultuur (van aanbodgericht naar vraaggericht, van overnemen naar versterken) te realiseren. Een kansrijke en beproefde mogelijkheid om effectiever de zorg rond een gezin te organiseren is de *wrap around care* benadering. Dit vraagt om generalisten, die naast de jeugdigen en hun ouders gaan staan en een vertrouwensrelatie met hen kunnen opbouwen. Generalisten die sociale netwerken in de omgeving van het gezin benutten en samenwerken met vrijwilligers en familieleden en

<sup>6</sup> Kwaliteit van de pedagogische leefomgeving wordt onder andere versterkt door sterke sociale netwerken, beschikbaarheid van informatie en advies over ontwikkeling van kinderen, kennis over 'normale problemen', opvoedingsondersteunende kwaliteiten aan de basis enz.

<sup>7</sup> Er zijn twee groepen gezinnen en jeugdigen waarvoor het CJG zowel nu als in de toekomst geen hulp in huis heeft. Het gaat om jeugdigen met dusdanige problematiek dat 24 uren verblijf in een pleeggezin of in (semi-)residentiële/intramurale voorziening nodig is, en de jeugdigen die in hun eigen gezin/bij hun eigen ouders onvoldoende veiligheid en ontwikkelingskansen krijgen (jeugdbescherming) of een criminele carrière dreigen tegemoet te gaan (jeugdreclassering). Voor deze groep is hulp in gedwongen kader en bescherming door een rechterlijke maatregel nodig, al dan niet in combinatie met een uithuisplaatsing. Beide groepen zijn ongeveer 2%, maar omdat we onvoldoende zicht hebben op dubbelstellingen (b.v. jeugd in residentiële zorg heeft ook een OTS) zal het totaal van deze groep tussen de 2 en 4% zitten.

hun kracht weet in te zetten. De door ons voorgestelde uitbreiding van het CJG (meer formatie en expertise om zelf hulp uit te voeren met generalisten volgens de *wrap around care* aanpak) betekent ons inziens geen verandering in de visie, doelen of kerntaken van het CJG. Deze blijven hetzelfde. Het verschil tussen het CJG van nu en het CJG van de toekomst zal met name zitten in de wijze waarop het CJG haar taken uitvoert, namelijk ontschotte zorg, in een cultuur waarin ouders aan het stuur staan en met voldoende formatie en expertise zodat professionals niet met lege handen staan. Dit laatste is geen te onderschatten verschil<sup>8</sup>. Deze verschuiving zal het CJG beter in staat stellen haar doelen te realiseren. En het zal voor het hele stelsel bijdragen aan het naar voren halen van expertise, zodat eerder, preventiever en dichterbij huis de juiste hulp kan worden geboden. Dit mag overigens niet betekenen dat er méér specialistische hulp geboden gaat worden. De expertise in het CJG kan helpen om snel zicht te krijgen op wat echt een problematische ontwikkeling of opvoedsituatie is en hulp of bescherming nodig heeft en wanneer het versterken van de eigen kracht en het sociaal netwerk voldoende is, de zogenaamde richtinggevende of handelingsgerichte diagnostiek. Uitgangspunt blijft: opvoeders helpen met het opvoeden en niet overnemen.

In figuur 2 is weergegeven dat de in de huidige situatie de zorg in schotten is georganiseerd. In de gewenste situatie is de zorg zonder schotten, gericht op sterkere sociale netwerken en kwaliteit van de pedagogische leefomgeving. Specialistische hulp wordt niet meer ingezet voor kinderen/jongeren die dat eigenlijk niet nodig hebben, maar wordt juist wel ingezet voor jongeren met ernstige problemen die nu nog zorg ontberen. Het totaal volume aan zorg is kleiner dan nu.



**Figuur 2** Inhoudelijke verschuiving van jeugdzorgtaken

Zoals in het voorgaande al opgemerkt, de visie, missie, doelen en taken van het CJG zijn meestal goed beschreven en die kunnen in de toekomst ook nog mee. De manier waarop het CJG van de Toekomst georganiseerd gaat worden is nog een belangrijk onderwerp, omdat de huidige organisatievorm niet voldoet, en zeker als gemeenten er voor kiezen om het CJG meer verantwoordelijkheden en bredere uitvoeringstaken te geven. De JeugdZaak heeft zeven sleutels beschreven voor een werkend CJG (zie bijlage 4). In de volgende

<sup>8</sup> Het gaat om een flink deel van het te decentraliseren budget. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden over de grenzen van het CJG (zie verder) gaat het om 25 tot 35% van het budget. Op landelijk niveau grofweg een miljard euro.

paragraaf besteden we aandacht aan de sleutels die met de organisatie te maken hebben: sturing en organisatorische afbakening.

## 5. De organisatie van het CJG van de Toekomst

### 5.1 Sturen is meer dan subsidie verstrekken en binnen budget blijven

De voorgaande beschrijving van het CJG van de Toekomst is misschien nog wat abstract. Dat kan ook niet anders, want het concreet maken zal lokaal moeten gebeuren. De sociale infrastructuur ziet er in elke gemeente anders uit en dat maakt ook dat de concretisering van het CJG van de Toekomst op verschillende plaatsen een andere vorm kan krijgen. De nadere concretisering van het CJG zal een gemeente in de context van de nieuwe Jeugdwet willen plaatsen. Anders gesteld: de uitwerking van het CJG en een keuze voor de organisatievorm kan niet los gezien worden van de toekomstige regietaak van de gemeente op het terrein van de jeugdzorg.

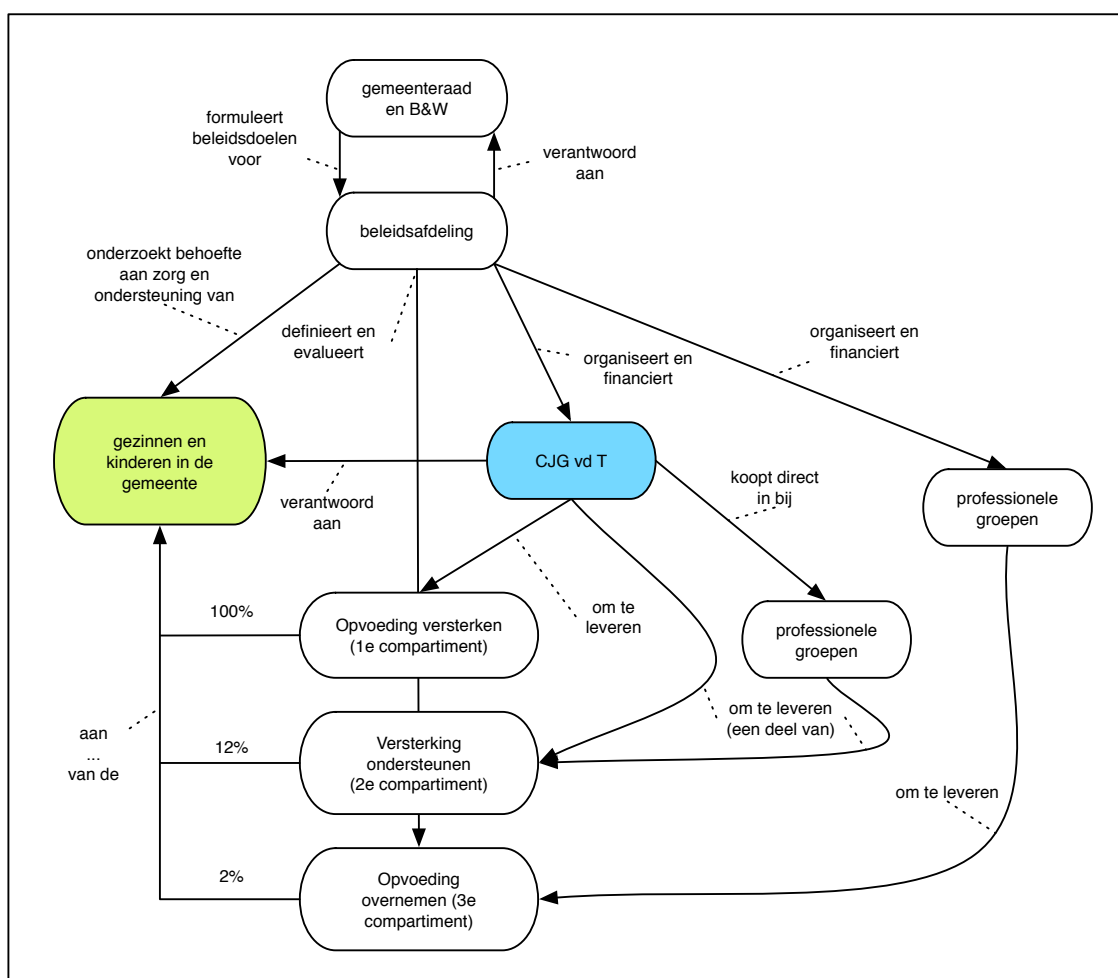
Volgens de Algemene Rekenkamer (2012) is sturen meer dan optreden als facilitator en partner<sup>9</sup>. Sturen is ook meer dan subsidie verstrekken en binnen budget blijven. Volgens ons is sturen ook:

- Ervoor zorgen dat de middelen ingezet worden voor de jeugdigen en hun gezinnen die dat het meeste nodig hebben: tegengaan van de natuurlijke neiging van organisaties om zich te richten op de meest makkelijke gevallen ('cherry picking' / afkomen van de doelgroep);
- Tegendruk organiseren om verdergaande medicalisering te stoppen en de vraag naar specialistische zorg terug te dringen;
- Een minder vrijblijvende organisatie maken die de samenwerking rond kinderen garandeert;
- Er voor zorgen dat hulpverleners professionele ruimte hebben om te handelen (overigens iets anders dan de ruimte voor managers en directie om vooral oog te hebben voor de maximalisatie van productie en omzet);
- De organisatie zo inrichten dat de kwaliteit van de hulpverlening aan gezinnen en kinderen is gewaarborgd, er een systeem is voor klachtafhandeling en de medezeggenschap voor cliënten is geregeld;
- Voorkomen van incidenten, van individuele rampgevallen waarbij kinderen ernstig leiden omdat de hulp tekort schiet – door verantwoordelijkheden helder te benoemen (o.a. 1Gezin1plan), kwaliteit te organiseren en niet te verkrampen als er toch een keer iets niet goed gaat.

### 5.2 CJG alleen uitvoeringsorganisatie of ook inkoper van zorg?

De vraag is hoe de gemeente het CJG van de Toekomst positioneert in dit sturingsvraagstuk. Is het CJG alleen een uitvoerende organisatie of heeft het ook een taak in de sturing: bijvoorbeeld als poortwachter met een budget om (specialistische) zorg in te kopen. Het CJG van de Toekomst staat onder regie en ontvangt subsidie van de gemeente, maar voert in dit voorbeeld (figuur 3, volgende pagina) zelf ook operationele regie uit. Het is een uitvoeringsorganisatie voor preventie, opvoedingsondersteuning en ambulante opvoed- en opgroeihulp – en heeft tevens de verantwoordelijkheid om zorg in te kopen, passend bij de behoefte van het gezin/kind. Het CJG voert dus deels zelf uit, en deels koopt het zorg in dat door andere organisaties wordt uitgevoerd.

<sup>9</sup> Gemeenten zouden volgens de Algemene Rekenkamer (2012) als opdrachtgever van het CJG moeten optreden en niet zozeer als facilitator of partner. Bij het opdrachtgeverschap horen formele sturingsinstrumenten zoals de formulering van een programma van eisen, de formulering van prestatie-indicatoren, het afleggen van verantwoording (horizontaal en verticaal) en evaluatie. Hiermee kan informatiehuishouding rond het CJG worden verbeterd. Bron: Algemene Rekenkamer (2012) Centra voor Jeugd en Gezin in gemeenten -- Een samenwerkingsproject met gemeentelijke rekenkamers.



Figuur 3 CJG van de Toekomst in de context van het nieuwe jeugdbeleid

### 5.3 De organisatie van het CJG: een netwerkorganisatie of een zelfstandige organisatie?

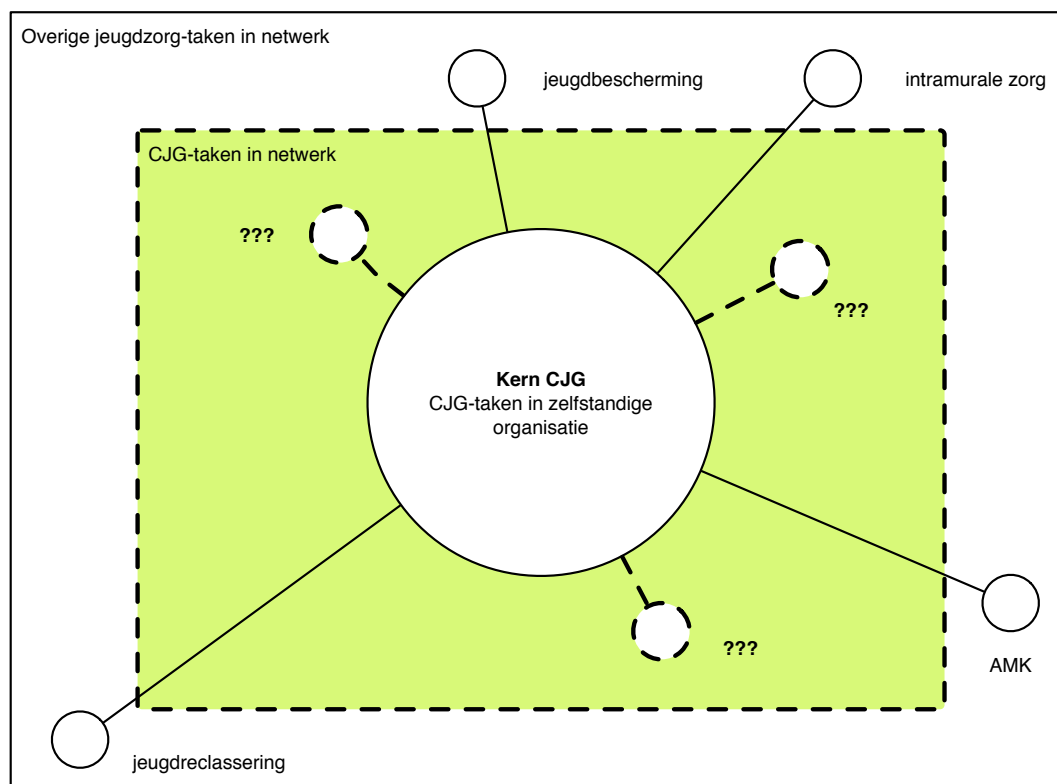
In de discussie die moet leiden tot de lokale concretisering van het CJG van de Toekomst is het de vraag of je het CJG moet zien als een netwerkorganisatie of als een nieuwe zelfstandige organisatie, met medewerkers in dienstverband, een hiërarchische baas, etc.

Op dit moment is het CJG bijna overal een netwerkorganisatie met een zeer beperkte sturing binnen het netwerk (coördinator met weinig bevoegdheden). De kernorganisaties van het CJG hebben meestal een groter werkgebied dan één gemeente, waardoor de sturingskracht van die gemeente verdunt in de afstemming met andere gemeenten uit het werkgebied. Voor het behalen van haar doelen en taken is het noodzakelijk dat het CJG werkt als één organisatie. Dat kan ook een netwerkorganisatie zijn, maar in de praktijk blijkt vaak dat de bestuurbaarheid en de effectiviteit van een netwerkorganisatie tekort schieten<sup>10</sup>. Ook in de literatuur vind je terug dat er nogal wat komt kijken voordat een netwerkorganisatie succesvol zijn doelen kan realiseren. Patrick Kenis, een expert op het gebied van netwerkorganisaties, noemt het de meest ingewikkelde organisatievorm die er bestaat. Daar kies je alleen voor als er breed de constatering of overtuiging is dat het gewenste doel niet via een andere organisatievorm gehaald kan worden.

<sup>10</sup> O.a. bleek dit uit onderzoek naar regeldruk in het CJG, ZenC/de JeugdZaak, 2012, nog niet gepubliceerd

Om een netwerkorganisatie goed te laten functioneren moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan op het gebied van procedures en processen van het netwerk als geheel: men werkt tenslotte samen aan het realiseren van gezamenlijke doelstellingen. Op het niveau van het netwerk moeten processen goed beschreven zijn, zoals processen die inzicht geven wie waarvoor verantwoordelijk is, wat voor gedrag daarbij gewenst is, hoe men beloont en hoe men voorkomt dat de een meer doet dan de ander. Een ander belangrijk aspect is het oplossen van conflicten. In tegenstelling tot de klassieke één-op-één samenwerking is verbreken van de relatie in een netwerkorganisatie geen optie bij een conflict. Participatie van de deelnemende organisatie is namelijk noodzakelijk om de doelstellingen te realiseren. Ook het realiseren van processen met als doel de verbondenheid binnen het netwerk te realiseren, zijn van groot belang. Te denken valt hierbij aan het samen aangaan van innovatieprojecten, het opstellen van netwerk etiquette of door vast te leggen dat belangrijke besluiten altijd in gezamenlijkheid worden genomen. Tot slot is het noodzakelijk in besluitvormingsprocessen het doel van het netwerk consequent voorop te stellen en niet de eigen organisatiedoelstellingen (Kenis & Provan, 2007).

Een reden om te kiezen voor een netwerkorganisatie kan zijn de mate van diversiteit die nodig is om het doel te realiseren. Bij een CJG is dat zeker het geval. Het realiseren van de doelen en kerntaken van het CJG vragen om uiteenlopende kennis en kunde. Zoals productiegerichte werkzaamheden als de vaccinaties en de periodieke gezondheidsonderzoeken enerzijds, en meer maatwerk- en vraaggerichte aanpakken als jeugd- en gezinshulp voor gezinnen met complexe problematiek. Deze verschillen vragen om variatie in werkprocessen en organisatie en dat kan een belangrijk argument zijn om wel te kiezen voor een netwerkorganisatie.



Figuur 4 Organisatorische afbakening van het CJG van de Toekomst

Lokale veldpartijen zullen in de discussie op voorhand kiezen voor een netwerkorganisatie, want dat is veilig en beschermt de eigen belangen. Maar, de lokale discussie opzetten als een gedachte-experiment kan helpen om de gewenste transformatie concreet te maken voor alle partijen (omdat het direct raakt aan het eigen belang van de deelnemers). Dat voorkomt dat partijen de discussie vrijblijvend voeren en daarmee ook dat conflicten pas laat in het ontwerpproces op tafel komen. Het gedachte-experiment bestaat er uit om zoveel mogelijk activiteiten/diensten van jeugdzorg te organiseren binnen een zelfstandige organisatie-eenheid: het kern-CJG. Het gedachte-experiment, de lokale discussie over de vormgeving van het CJG, begint zo met een vorm van omdenken: het uitgangspunt is dat de taken zoals genoemd in hoofdstuk 4 (consultatie en advies, begeleiding, diagnostiek en ambulante/poliklinische behandeling, zie ook bijlage 4) – ondergebracht worden in een zelfstandige organisatie<sup>11</sup> genaamd CJG van de Toekomst, behalve als er steekhoudende argumenten zijn om dat niet te doen. Aan het eind van de discussie is dan duidelijk wat binnen het kern-CJG vormgegeven wordt en wat daarbuiten in het CJG-netwerk (zie figuur 4).

## 6. Een handvat voor de lokale discussie

### 6.1 De gemeente als producent van vereenvoudiging

Vaak wordt de gemeente de functie van *regisseur* toegedicht. In een recent rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid worden de verschillende rollen van de overheid bij het realiseren van publieke zaken in de marktsamenleving beter geduid – nog steeds in toneeltermen. Allereerst heeft de overheid, in dit geval de gemeente, de overkoepelende verantwoordelijkheid als *producent*. Deze rol bestaat uit het scheppen van voorwaarden voor het goed verloop van het proces. “Daarnaast kan zij ook tal van andere rollen vervullen. Soms zal zij de regie voeren, in andere gevallen ook een van de spelers zijn. Ook kan haar rol zich beperken tot die van souffleur of grimeur: dan levert zij kleine maar belangrijke bijdragen waar op de juiste momenten een beslissende invloed van uit kan gaan. Uiteraard zal zij in veel gevallen ook de kassa willen beheren of daarop ten minste willen toezien.” (WRR, 2012, p. 139)

Wij pleiten voor vereenvoudiging als strategisch uitgangspunt (Delden, 2003). In grote lijnen komt deze strategie er op neer dat de onnodige complexiteit van de organisatie wordt vereenvoudigd op drie manieren:

1. De grote hoeveelheid aan inhoudelijke thema's wordt beperkt:
  - a. één bindende focus met een heldere hiërarchie van doelen;
  - b. centraal stellen van één vernieuwing en stoppen met het stapelen van projecten.
2. Het grote aantal spelers wordt teruggebracht:
  - a. onderscheid wordt gemaakt tussen bestuurders en uitvoerders en in de uitvoering tussen hoofdrollen en bijrollen;
  - b. de rollen/verantwoordelijkheden worden helder en duidelijk vastgelegd.
3. Het aantal circuits wordt ingeperkt:
  - a. overlappende overleggen schrappen;
  - b. minder vergaderingen en meer bilateraal overleg;
  - c. meer in de lijn en minder in losstaande projecten (= versterken van sturing via de lijn).

<sup>11</sup> Uit de managementliteratuur die over transactiekosten gaat, is bekend dat als er onvoldoende gronden zijn om de andere partijen 'blind te vertrouwen' er juridische constructies nodig zijn om de samenwerking te garanderen. Dat kan via juridische contracten, maar meestal is de vorm van een zelfstandige organisatie (met hiërarchische sturing) de meest goedkope variant – minder transactiekosten dan via juridische procedures afspraken afdwingen.

## 6.2 CJG als zelfstandige organisatie uitvoerder ... haalbaarheidsonderzoek noodzakelijk

In deze notitie over het CJG van de Toekomst worden een paar voorstellen en suggesties gedaan die grote gevolgen kunnen hebben voor de organisaties die nu hulp en ondersteuning bieden aan gezinnen en kinderen. Als de gemeente er voor kiest om – zoals wij voorstellen – een deel van de tweedelijnszorg voor jeugd (2e compartiment) onder te brengen in het CJG van de Toekomst, als het CJG voor een ander deel van de tweedelijnszorg voor jeugd (2e compartiment) als inkoper gaat fungeren en de gemeente kiest er, na een grondige lokale discussie met de veldpartijen, voor om zoveel als mogelijk taken onder te brengen in een zelfstandige CJG-organisatie, dan heeft dat financiële en personele consequenties voor betrokken partijen. Deze consequenties worden in deze notitie niet uitgewerkt. Als de gemeente op inhoudelijke gronden heeft bepaald wat nodig is en welke organisatievorm de voorkeur heeft, zal een haalbaarheidsonderzoek moeten uitwijzen wat de consequenties zijn, wat mogelijke frictiekosten zijn en welke verandertermijn realistisch is (sommige zaken kunnen sneller gerealiseerd worden, andere zullen meer tijd vergen). Een haalbaarheidsonderzoek kan pas goed plaatsvinden als er meer duidelijkheid is over de nieuwe Jeugdwet<sup>12</sup>. Hieronder geven we wel een handvat om de lokale discussie vorm te geven.

## 6.3 Drie manieren om de CJG-activiteiten en –diensten te organiseren

Zoals hiervoor gesteld, zijn er duidelijke signalen uit de praktijk dat een netwerk geen effectieve en efficiënte manier is om een CJG te organiseren. Als een pure netwerkorganisatie niet voldoet, hoe kunnen we het dan beter organiseren? Het antwoord op die vraag is: minder in een netwerk en meer in een zelfstandige organisatie. Maar de vervolgvraag is dan: hoeveel minder en hoeveel meer precies? Om op die vervolgvraag een lokaal antwoord te vinden hieronder een handvat (zie bijlage 6 voor achtergronden en argumenten).

In grote lijnen zijn er drie manieren om de CJG-activiteiten en -diensten te organiseren:

- De gemeente voert de activiteiten en diensten zelf uit.  
Een voorbeeld van een strategische activiteit die de gemeente altijd zelf zal willen uitvoeren is de beleidsontwikkeling op het terrein van de jeugdzorg.
- De gemeente koopt losse activiteiten en diensten in op de markt.  
Enkele gestandaardiseerde activiteiten die een heel helder doel hebben en goed meetbaar zijn, kunnen op de markt gekocht worden tegen de laagste prijs. Vaccineren is mogelijk zo'n activiteit.
- De gemeente besteedt de activiteiten uit in samenhang, aan een enkele organisatie.  
De meeste CJG-activiteiten zijn niet zo strategisch dat de gemeente ze zelf moet uitvoeren om controle te houden, maar ze zijn ook niet goed meetbaar en daarom is het vaak omslachtig en duur om gegarandeerd te krijgen wat je gevraagd hebt. Voor professionele activiteiten is *input-control* via selectie en opleiding van personeel een goede manier om gewenste uitkomsten te garanderen<sup>13</sup>. Dat kan door activiteiten binnen een organisatie te organiseren, maar dat kan wellicht ook via contracten met externe leveranciers geregeld worden.

Om te komen tot een goede afweging kan de gemeente het volgende doen:

1. Inzichtelijk maken hoe 'het stelsel' kan bijdragen aan de kwaliteit van de pedagogische leefomgeving en welke ondersteuningsbehoefte inwoners van betreffende gemeente hebben ten aanzien van opvoeden en opgroeien. Welke activiteiten en diensten moeten binnen de gemeente beschikbaar zijn?

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld over welke frictiekosten elders neerdalen dan bij de gemeente, omdat ze voortkomen uit de decentralisatie van taken naar gemeenten (en niet uit besluitvorming binnen de gemeente).

<sup>13</sup> Een mooi voorbeeld van hoe je kwaliteit kunt garanderen via personeel zonder veel bureaucratische lasten is Buurtzorg.



2. Alle huidige activiteiten en diensten in kaart brengen (zie voor hulpmiddel hierbij bijlage 4): Wat is de omvang van de activiteit? Welke leveranciers bieden de activiteit? Welk personeel wordt ingezet voor de activiteit en voor hoeveel uren? Wat kost de activiteit *all in*?
3. Van alle activiteiten bepalen welke strategisch zijn >>> = zelf doen;
4. Van alle niet-strategische activiteiten bepalen of (a) de doelstellingen helder zijn (concreet en ondubbelzinnig) en (b) de uitkomsten meetbaar zijn en (c) de activiteiten via prijs te beïnvloeden zijn (vereist meerdere leveranciers) >>> = mogelijk los inkopen op markt;
5. Van alle activiteiten de noodzaak bepalen of activiteiten in samenhang uitgevoerd moeten worden (clusters van activiteiten);
6. Voor alle (clusters van) activiteiten, die niet zelf uitgevoerd worden of op de markt ingekocht worden, inschatten wat de kosten zijn om de gewenste uitkomsten te garanderen ('dat je ook echt krijgt wat je koopt') in twee scenario's:
  - a. binnen een zelfstandig CJG;
  - b. levering door externe partners.

De uitkomsten van deze analyse kunnen de basis vormen voor de lokale discussie met leveranciers/aanbieders en andere belanghebbenden.

## BIJLAGE 1 Het CJG in retrospectief

- 2005 In opdracht van het ministerie van VWS voerden Jo Hermans, Ferko Öry en Guus Schrijvers een grootschalige studie uit naar betrouwbare en valide signaleringsinstrumenten om risicofactoren en processen in kaart te brengen en naar effectieve interventies om psychische stoornissen, antisociaal gedrag en zorgwekkende opvoedingssituaties te voorkomen. Dit advies heet *Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoeden en opgroeioproblemen*. Het bevat ook een aanbeveling voor de minimale infrastructuur die nodig is om het advies in praktijk te brengen, namelijk Centra voor Signalering, Interventies en Coördinatie Jeugd en Opvoeders (CSICJO's) zoals deze al reeds aan het ontstaan waren in een aantal steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch, Leiden, Arnhem, Maastricht en Almere).
- 2007 In 2007 kwam het toenmalige programmaministerie Jeugd en Gezin met het basismodel CJG, waarin een aantal lokale functies onder de noemer CJG zijn gebundeld, namelijk het basistakenpakket van de jeugdgezondheidszorg, prestatieveld 2 van de WMO, de schakel met Bureau Jeugdzorg en de schakel met de ZorgAdviesTeams.
- 2009 In 2009 is een wijziging in de Wet op de Jeugdzorg opgenomen waarin de plicht voor gemeenten is opgenomen zorg te dragen voor een CJG. Hiermee gaf het kabinet uitvoering aan het beleidsvoornemen meer aandacht aan preventieve ondersteuning van jeugdigen en gezinnen te bieden. In de Wet op de Jeugdzorg is sindsdien te lezen dat door bundeling van dienstverlening in de CJG's opvoed- en opgroei-ondersteuning breed beschikbaar moet zijn voor alle jeugdigen en gezinnen die daar gebruik van willen maken. Het CJG moet zo de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders versterken en risico's eerder opsporen en problemen eerder en beter aanpakken.
- 2010 In 2010 is de handreiking Professionals in het CJG tot stand gekomen in een gezamenlijk traject van betrokken beroepsverenigingen, brancheorganisaties, kennisinstituten en overheid. In dit traject zijn de taken uit het basistakenpakket CJG en de vijf WMO functies van prestatieveld 2 teruggebracht tot de kern van het CJG, namelijk de drie doelen voor het CJG:
- A. Bevorderen algemene gezondheid, een optimale opvoeding en een brede ontwikkeling van jeugd
  - B. Voorkomen van problemen bij gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden
  - C. Vroegtijdig inzetten of mobiliseren van effectieve steun of hulp bij (beginnende problemen die een belemmerende of negatieve invloed (kunnen) hebben op de domeinen van gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden

Uitgangspunten voor het realiseren van deze doelen zijn: vraaggericht werken; versterken van de eigen kracht van jeugdigen, gezinnen en hun sociale omgeving; werken volgens één gezin, één plan. Voor het bereiken van de doelen zijn in de genoemde handreiking vier kerntaken voor het CJG beschreven:

1. Signaleren, analyseren en indien nodig toe leiden naar (gespecialiseerde) hulp
2. Ondersteuning en dienstverlening: voorlichting, advies, informatie en hulp
3. Integrale zorg organiseren
4. Monitoren, screenen en vaccineren

- 2010 In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte (2010) wordt de decentralisatie van de jeugdzorg aangekondigd. Hierin is te lezen dat de CJG's als voorportaal<sup>14</sup> zullen gaan dienen voor alle jeugdzorg. Het kabinetsbesluit om de zorg voor jeugd te decentraliseren is gestoeld op een breed gedragen visie, die overeenkomsten heeft met de uitgangspunten voor het CJG, namelijk meer vraaggericht werken, versterken van eigen kracht en volgens 1Gezin-1Pplan.
- 2011 In 2011 hebben Van Yperen en Van Woudenberg in *Werk in Uitvoering* een concrete uitwerking gegeven van de inhoudelijke visie en de inrichting van het nieuwe stelsel. Daarin is ook naar de rol en positie van het CJG in het nieuwe jeugdstelsel gekeken. Onder andere door de hiervoor genoemde kerntaken van het CJG verder uit te werken. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving van de doelen en taken van het CJG.
- 2012 Nieuwe Jeugdwet in consultatie tot oktober 2012. Uit de concept memorie van toelichting zijn de volgende punten ten aanzien van CJG op te maken:
- CJG medewerkers bieden straks verreweg zelf de meeste ondersteuning. Op basis van hun professionele deskundigheid en ervaring zijn ze in staat in te schatten of specialistische hulp of een kindbeschermingsmaatregel overwogen moet worden (blz. 6);
  - CJG medewerkers kunnen op school ondersteuning bieden en daarmee bijdragen aan het terugdringen van schoolverzuim en schooluitval (blz. 23);
  - Het CJG speelt een belangrijke rol in het bieden van de mogelijkheid dat men met vragen en zorgen over opvoeding, ontwikkeling en veiligheid (ook buiten kantooruren) in de omgeving van het kind en het gezin terecht kan. Samenwerking met kinderdagverblijven en scholen is daarbij van belang (blz.26);
  - Hoe het CJG wordt geconcretiseerd is de beleidsvrijheid van de gemeente. Het 'etiket' CJG wordt niet wettelijk verplicht. (blz. 26);
  - De gemeente moet voorzien in een herkenbare, laagdrempelige en toegankelijke toegang tot de (specialistische) hulpverlening. Het wordt aan de beleidsvrijheid van de gemeenten overgelaten hoe ze er voor zorgen. (blz. 69);
  - Naar verwachting zal in toenemende mate vanuit het inlooppunt of de school direct ondersteuning worden geboden waarvoor nu nog een indicatie of doorverwijzing nodig is. Vanuit het CJG worden naast jeugdigen en hun ouders ook professionals in kinderopvang en onderwijs zoveel mogelijk direct met advies en ondersteuning geholpen bij het uitvoeren van hun opvoedingstaken;
  - Het kabinet wil één preventief gezondheidszorgpakket voor alle kinderen in Nederland wettelijk vast leggen. Het gaat dan om de programma's en activiteiten die vanuit volksgezondheidsbelang aan alle kinderen actief en op identieke wijze worden aangeboden door de JGZ. Dit preventief gezondheidszorgpakket blijft, vanwege de inhoudelijke samenhang met de andere onderwerpen, in de Wet Publieke Gezondheid geborgd. De activiteiten van de jeugdgezondheidszorg die niet uniform aan alle kinderen worden aangeboden maar waar lokale beleidsvrijheid en samenhang met andere activiteiten in het jeugddomein van belang zijn, worden uit de Wpg overgeheveld naar de nieuwe jeugdwet;
  - De toeleiding naar het gedwongen kader – dat wil zeggen het ontvangen van signalen, het zelf signaleren en het melden aan de raad - kan de gemeente beleggen bij een centrum voor jeugd en gezin of ander laagdrempelig inlooppunt, dan wel bij het Meldpunt Huiselijke Geweld/Kindermishandeling of bij diverse instanties tegelijkertijd (blz. 28);

<sup>14</sup> Het regeerakkoord spreekt van frontoffice.

- De jeugdhulp moet altijd bereikbaar en beschikbaar zijn in acute situaties.  
Het gaat daarbij dus om spoedeisende zaken, waarvoor de gemeente 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar moet zijn en hulp moet kunnen verschaffen (blz. 69);
- In 2009 bedroeg het totaalbedrag voor de opvoed- en opgroeiondersteuning aan jeugdigen ruim € 3 miljard, dat is exclusief het bedrag dat gemeenten al ontvangen voor de CJG's: circa € 0,3 miljard (blz. 49).

## BIJLAGE 2 Doelen en kerntaken van het CJG

Alle vijf kerntaken van het CJG van nu zijn ook de kerntaken van het CJG van de toekomst. Hieronder geven we de uitwerking van de kerntaken zoals deze zijn beschreven in Werk in Uitvoering<sup>15</sup>. Het CJG is volgens dit model te zien als een bepaalde verzameling van taken en functies op het terrein van opgroeien en opvoeden, die onder bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van een gemeente binnen die gemeente moeten worden uitgevoerd (van Yperen, Prinsen, Nota, 2012). Het functioneel model geeft aan wat er moet gebeuren, en niet wie of welke organisatie iets moet doen. Aan elke functie zijn kwaliteitseisen, producten, definities en uitvoerders te koppelen. De uitvoering wordt bepaald door de vraag wie daarvoor gekwalificeerd is.

Hieronder zijn in de eerste kolom de huidige kerntaken beschreven. In de tweede kolom is de wijziging voor het CJG van de Toekomst aangegeven.

Kerntaken CJG	
CJG van nu	CJG van de toekomst
1. Signaleren, analyseren en – indien nodig – inschakelen van hulp of bescherming	
<p>1.1 <i>Signalering</i> is het onderkennen van en aandacht vestigen op een risico of een probleem.</p> <p>a. Op populatieniveau of op het niveau van risicogroepen gezondheidsprofielen ontwikkelen zodat daar gezondheidsbeleid op te ontwikkelen is.</p> <p>b. Op individueel niveau onderkennen van niet-normale aspecten van de ontwikkeling of de omgeving.</p>	Idem, ter verduidelijking: het CJG geeft input aan de gemeente om gezondheidsbeleid te ontwikkelen, doet dat zelf niet.
1.2 Bij <i>analyseren</i> gaat het om het samen met de cliënt taxeren of hulp of bescherming nodig is en – zo ja – wat voor soort hulp of bescherming dat moet zijn.	Idem
1.3 <i>Inschakelen van hulp of bescherming</i> . Hier gaat het om in dialoog met de cliënt regelen van een gepast aanbod, b.v. door het sociaal netwerk in te schakelen, of door direct zelf diensten of hulp te verlenen of door intensievere hulp in te schakelen.	Meer mogelijkheden om zelf hulp te verlenen en specialistische hulp erbij te halen.

<sup>15</sup> We volgen daarbij Van Yperen, Prinsen en Nota die in de notitie 'scenario's voor de ontwikkeling JGZ-CJG' het CJG beschreven als functioneel model. Tevens hebben we de later toegevoegde 5<sup>e</sup> kerntaak 'samenwerking met het onderwijs' ook toegevoegd.

2. Ondersteuning en dienstverlening: voorlichting, informatie, advies/consultatie en hulp	
<p>2.1 <i>Informeel vormen van ondersteuning.</i> Het CJG speelt een rol in het vormen van sociale netwerken rondom jeugdigen en opvoeders.</p> <p>a. Op algemeen niveau ondersteunt ze initiatieven zoals de inzet van vrijwilligers bij risico- of probleemgezinnen en -jeugdigen (bijvoorbeeld Allemaal Opvoeders, Big Brothers Big Sisters, Moeders informeren Moeders), informatie-uitwisseling door burgers (bijvoorbeeld peervoorlichting), onderlinge ondersteuning van opvoeders door het creëren van ontmoetingsochtenden etc.</p> <p>b. Op individueel activeert het CJG het sociale netwerk rond risico- en probleemgezinnen middels bijvoorbeeld sociaal netwerkberaad en Eigen Kracht Conferenties, waarbij mensen uit het sociale netwerk van het gezin meedenken over en meewerken aan oplossingen voor problemen.</p>	<p>Idem.</p> <p>Ad a) ondersteunen zou meer 'maakt gebruik van' moeten zijn.</p>
<p>2.2 <i>Professionele voorlichting, informatie, advies, consultatie.</i> Hieronder valt een scala aan activiteiten: publieke en selectieve preventieprogramma's, publieke folders, voorlichting via algemeen toegankelijke informatie op internet, informatiebezoeken aan scholen, informatiebijeenkomsten en cursussen voor ouders of beroepsopvoeders, individuele voorlichting-, informatie- en adviesdiensten per mail of telefonisch of het op verzoek versturen van een folder of het verstrekken van informatie via de telefoon. Advisering aan beroepsopvoeders wordt hier consultatie genoemd.</p>	<p>Idem.</p>
<p>2.3 <i>Uitvoering professionele hulp.</i> Hier gaat het om individuele of groepsgewijze trainingen of individuele, kortdurende hulpvormen die ambulante of op locatie (bijvoorbeeld bij cliënten thuis, op scholen of in buurthuizen) worden aangeboden. Soms biedt het CJG voor langere tijd jeugdigen en gezinnen laagfrequente leun-en-steun-contacten, om een vinger aan de pols te houden, situaties beheersbaar te houden of terugval in eerdere problematiek te voorkomen.</p>	<p>Hier gaat 't niet alleen om kortdurende hulpvormen, maar ook de intensievere vormen van hulp, uit compartiment 2.</p>
3. <i>Integrale zorg organiseren</i> is het inschakelen en coördineren van zorg door en voor derden. De taak van het CJG is om dit op algemeen en op individueel niveau te realiseren:	
<p>a. Op algemeen niveau door mee te bouwen aan structureel samenhangende pakketten of trajecten van zorg- en dienstverlening voor doelgroepen die op dit soort pakketten aangewezen zijn. Samenvattend wordt dit alles ook wel aangeduid als 'aanbodprogrammering' of 'zorgprogrammering'.</p>	<p>Idem.</p> <p>Dit is ook beleidsontwikkeling en – uitvoering. Waar ligt verantwoordelijkheid gemeente? Waar CJG?</p>
<p>b. Op individueel niveau door met jeugdigen en hun opvoeders een samenhangend, individueel hulpverleningsplan te maken. De CJG-</p>	<p>Idem, volgens de werkwijze van 1Gezin1Plan</p>

medewerker blijft als constante factor aanwezig. Samen met de cliënt voert ze de coördinatie.	
<b>4. Monitoren, screenen en vaccineren</b>	
<p>4.1 <i>Monitoren</i> omvat het periodiek volgen van de ontwikkeling van de jeugdigen en opvoeders.</p> <p>a. Op populatie-niveau: wat is de kwaliteit van de ontwikkeling en de opvoeding? Wat zijn de vragen waar ze met betrekking tot het opgroeien en opvoeden mee zitten? Welke risicofactoren en problemen komen voor? Dit staat ook wel bekend als de uitvoering van bevolkingsonderzoek.</p> <p>b. Op individueel niveau. Hier gaat het om onder meer het volgen van de ontwikkeling van jonge kinderen op het consultatiebureau of de leerlingvolgsystemen in het onderwijs.</p>	Idem.
<p>4.2 <i>Screening</i> betreft het systematisch langslopen van kenmerken van jeugdigen of opvoeders op risico's of problemen, dit gebeurt bv. tijdens de contactmomenten op het consultatiebureau en het periodieke onderzoek door de jeugdarts op school, of het in de kinderopvang en de school screenen van kinderen op taalachterstanden, etc.</p> <p>a. Op populatie-niveau en op het niveau van risicogroepen. Alle kinderen krijgen bijvoorbeeld een zogenoemd hielprikje en verder zijn er breed toegepaste gehoor- en visusscreeningen. De bedoeling is om ook screening op taalachterstanden breed in te voeren.</p> <p>b. Op individueel niveau is op verzoek van de cliënt de ontwikkeling en de pedagogische omgeving op uiteenlopende aspecten te bekijken.</p>	Idem.
<p>4.3 <i>Vaccinatie</i>. Hieronder valt met name het Rijksvaccinatieprogramma. In de opsomming van kerntaken in de 'Brochure Professionals in het Centrum voor Jeugd en Gezin' is dit onderdeel onder de kerntaak 'monitoren, screenen en vaccineren' geschaard. Omdat het feitelijk om een preventieve ingreep gaat, zou dit ook onder kerntaak 2 te scharen zijn.</p>	Idem.
<b>5. Samenwerking met het onderwijs</b>	
<p>a. Afspraken met het onderwijs waar de CJG-functies - gedifferentieerd naar verschillende leeftijdsgroepen - worden uitgevoerd, in en/of buiten het onderwijs;</p>	Idem.
<p>b. Afstemming van CJG-taken met de taken van het onderwijs zelf op het terrein van voorlichting, screening, signalering, advisering, pedagogische ondersteuning, toeleiding en het organiseren en coördineren van integrale zorg.</p>	Idem.

<p>Ook hier is het onderscheid tussen het populatieniveau en individueel niveau van belang. Zo moeten regionale samenwerkingsverbanden in zorgplannen aangeven hoe in de regio in een dekkende zorgstructuur voor leerlingen is voorzien. Dat vergt afstemming met onder meer de aanbodprogrammering die hier onder kerntaak 3 van het CJG is genoemd.</p> <p>Op individueel niveau gaat het om een goede afstemming wat er rondom een specifieke jeugdige of een specifiek gezin vanuit het CJG en/of het onderwijs wordt gedaan.</p>	Idem.



### BIJLAGE 3 Het CJG van de Toekomst in drie lagen

Hieronder beschrijven we de drie lagen van het CJG van de toekomst: namelijk basis, generalisten en specialisten.

1. **De basis** Aan de basis werken medewerkers als (school) maatschappelijk werkers, jeugdverpleegkundigen en –artsen, pedagogisch adviseurs, etc. Medewerkers in de basis werken in nauw contact met basisvoorzieningen als kinderopvang, peuterspeelzalen, scholen en natuurlijk in het eigen consultatiebureau. Ze organiseren ontmoeting tussen ouders, bieden informatie en advies, zijn ondersteunend door de eigen kracht van ouders te versterken en het sociale netwerk te stimuleren. Ouders hebben de eerste jaren van hun kindje veel contact met het CJG via het consultatiebureau. Naarmate het kind ouder wordt verlegt dit contact zich meer naar de basisvoorzieningen. Het CJG komt voor ouders en jeugdigen dan vooral in beeld als ze een vraag of probleem hebben omtrent opvoeden en opgroeien. Het CJG ondersteunt basisvoorzieningen in het zoveel mogelijk jeugdigen regulier opvang en onderwijs te bieden. Voor 85 tot 90% van de ouders en jeugdigen is dit voldoende. Bij 10 tot 15% zijn er complexere problemen en biedt de basiszorg vanuit het CJG niet voldoende steun of hulp. Dan is er meer tijd en/of expertise nodig om ouders en jeugdigen te helpen. Medewerkers uit de basis roepen een generalist of specialist erbij.
2. **De generalist** (jeugd- en gezinswerker / gezinscoach). Voor gezinnen met complexere problemen heeft het CJG in de toekomst voldoende 'jeugd- en gezinswerkers' / generalisten aan het werk. Deze hulpverleners werken outreachend en oplossingsgericht met jeugdigen en gezinnen die meer nodig hebben dan een aantal gesprekken of pedagogisch advies. De generalist wordt ingeschakeld als er meerdere problemen spelen en de cliënt moeite heeft met zelf de regie te voeren over de benodigde hulp. De generalist is flexibel en heeft tijd en vaardigheden om met gezinnen te werken die weinig vertrouwen hebben in de hulpverlening, maar waar wel in het belang van het kind hulp nodig is. De generalist werkt volgens de uitgangspunten van 1Gezin1Plan en helpt de ouders bij de coördinatie van zorg. Deze vorm van hulp is naar schatting voor ongeveer 4% van de gezinnen nodig.
3. **De specialist.** In het CJG van de toekomst werken specialisten met expertise op specifieke voor voorkomende vragen en problemen, zoals autisme, ADHD of verslaving. Naast diagnostiek en hulp aan ouders en jeugdigen bieden deze specialisten ook consultatie en advies aan basisvoorzieningen en collega's in het CJG. De specialist werkt volgens de uitgangspunten van 1Gezin1Plan, zijn bijdrage in het hulpverleningsproces is specifiek en tijdelijk en moet afgestemd zijn met andere betrokkenen. Gezien de Kengetallen Jeugdzorg (VNG, mei 2011) maakte in het verleden een grote groep gebruik van ambulante specialistische zorg door de jeugd-GGZ (7,3%). Dit percentage betreft zowel jeugdigen (iets meer dan de helft) als hun ouders. Het streven van de stelselwijziging is in ieder geval het gebruik van deze specialistische zorg terug te dringen, dat hoeft niet altijd te betekenen dat er minder jeugd door de jeugd-GGZ gezien gaan worden, het kan ook betekenen dat de duur van de behandeling verkort kan worden doordat de specialist in het CJG er eerder bij gehaald wordt.

#### BIJLAGE 4 Vormen van hulp die uitgevoerd kunnen gaan worden door het CJG van de Toekomst

Hieronder beschrijven we de vormen van hulp die door het CJG van de Toekomst uitgevoerd kunnen gaan worden, in hun huidige vorm. Het gaat om consultatie en advies, begeleiding, diagnostiek en ambulante/poliklinische behandeling (zie voor een uitgebreid overzicht van alle huidige vormen tweedelijns jeugdzorg, jeugd-GGz en jeugd-LVB, zowel ambulante, als intramuraal/residentieel en bescherming: Leeuwen, *et al*, 2012).

Niet alles is geschikt of wenselijk om vanuit het CJG uit te gaan voeren. De vormen van zorg die we zeker niet zouden willen integreren in het CJG zijn cursief tussen haken geplaatst. Bovendien is het juist de uitdaging om niet meer van het zelfde te gaan doen, maar vooral om het anders te gaan doen. Onderstaand overzicht is dus geenszins een pleidooi om deze vormen van hulp klakkeloos te integreren in het CJG van de Toekomst, maar het is de concrete huidige situatie, van waaruit verdere zorginhoudelijke vernieuwing kan plaats vinden.

1. Voor vragen van hulpverleners en beroepsopvoeders – zoals huisartsen, jeugdartsen, wijkverpleegkundigen en leerkrachten – over vermoedens van kinderen met gedragsproblemen, psychiatrische of LVB problematiek en de omgang met deze kinderen.
  - Consultatie wordt zowel door jeugd-GGz, jeugdzorg, als de jeugd-LVB geboden. Consultatie is ondersteuning en begeleiding van hulpverleners en professionele werkers om hen te leren psychiatrische en ernstige psychische verschijnselen en LVB problematiek te herkennen, en hiermee om te gaan. Vaak worden er trainingen op maat voor de diverse beroepsgroepen ontwikkeld. Consultatie kan ook inhouden dat een LVB-, GGz- of jeugdzorgmedewerker een consultatieve rol heeft in het Zorg- en Adviesteam op school.
2. Voor jeugdigen en gezinnen met gedrags- of emotionele problemen, psychiatrische of LVB problematiek met problemen in de het dagelijkse functioneren
  - Begeleiding van jeugdigen en gezinnen met gedrags- of emotionele problemen, psychiatrische of LVB problematiek met problemen in het dagelijkse functioneren. Zo kunnen ouders wekelijks begeleid worden bij de opvoeding en de zorg voor de jeugdigen. En jeugdigen kunnen ondersteund worden bij de dagbesteding en het ontwikkelen van vaardigheden. Begeleiding kan individueel of in groepsverband zijn en wordt nu zowel door jeugdzorg, jeugd-GGz als jeugd-LVB uitgevoerd.
3. Voor vragen met betrekking tot opvoedproblematiek en/of zorgen over het psychosociaal functioneren en gedragsproblematiek van kinderen.
  - Ambulante zorg: ouders en/of jeugdigen hebben periodiek contact met een hulpverlener. Jeugdigen krijgen bijvoorbeeld een sociale vaardigheidstraining, intensieve pedagogische thuishulp, gezinstraining, speltherapie of psycho-educatie. Er bestaan verschillende vormen van ambulante zorg die zeer variëren in duur en intensiviteit. Dit wordt momenteel uitgevoerd door jeugdzorgaanbieders.
  - Ambulante spoedhulp: het oplossen van acute problemen, het herstellen van het evenwicht in het gezin en het voorkomen van een uithuisplaatsing van één of meer kinderen. Momenteel wordt dit uitgevoerd door jeugdzorgaanbieders. AMW heeft vaak ook al een spoedhulpdienst, evt. combinatie maken.
4. Voor jeugdigen en hun opvoeders met complexe psychologische problemen of psychiatrische stoornissen. Ook voor jeugdigen met verslaving of jeugdigen met een psychiatrische stoornis die in aanraking zijn gekomen met justitie.

- Ambulante of poliklinische behandeling: individuele- of groepsbehandeling en gezinsbehandeling. Nu J-GGZ.
  - E-health: online hulp, waarbij een cliënt via internet informatie, advies, ondersteuning of behandeling krijgt. Deze hulp vindt vaak anoniem plaats. Nu J-GGZ.
  - Ambulante verslavingszorg: (online) behandeling en begeleiding van verslaafde jongeren, zoals gedragstherapie. Ouders van verslaafde jongeren kunnen ook hulp krijgen, zoals een intensieve psychiatrische gezinsbehandeling of een korte cursus. Nu J-GGZ
  - [Acute psychiatrische behandeling: binnen 24 uur of direct is er noodzaak voor behandeling. De oorzaak van de crisis ligt bij een psychische stoornis. Dit kan bijvoorbeeld zijn bij een psychose, suïcidale zaken, ernstige depressie of een ernstige eetstoornis. Nu J-GGZ.]
  - [Forensische psychiatrische zorg: zorg bestemd voor jongeren die door hun grensoverschrijdende en delict-gedrag met politie of justitie in aanraking zijn gekomen én een psychiatrische stoornis hebben. Behandeling richt zich op de analyse van het delict gedrag en het aanleren van ander gedrag. Behandeling kan bestaan uit individuele, gezins- en groepsbehandeling al dan niet ondersteunt met diagnostiek, medicatie en psycho-educatie. Nu J-GGZ.]
5. Voor gezinnen met kinderen en jongeren met LVB met vragen over ernstige gedragsproblemen van de kinderen en vragen over de verstoorde gezins- en opvoedings situatie.
- Ambulante behandeling: kan zowel gezinsbehandeling als diverse therapieën voor de jeugdige omvatten. De gezinshulpverlener komt gedurende enkele maanden gemiddeld twee keer per week in de thuissituatie van de jeugdige. Ambulante behandeling kan ook de inzet van een therapie omvatten wanneer er sprake is van sociaal-emotionele problematiek bij de jeugdige. Vormen van therapieën zijn: psychomotorische therapie, creatieve-, cognitieve-, gezins-, agressie-regulatie- en weerbaarheidstherapie. Behandelduur is gemiddeld 8 maanden. Nu J-LVB.
  - [Poliklinische behandeling: bestemd voor jeugdigen met LVB én een psychiatrische stoornis. Voorbeelden zijn (intensieve psychiatrische) thuisbehandeling, oudertraining, sociale vaardigheidstraining, psycho-educatie voor jeugdigen, traumatherapie en creatieve therapie. Dit aanbod wordt enkel door multifunctionele centra met combinaties van jeugd-LVB en jeugd-GGZ uitgevoerd.]
  - Arbeidstraining: jeugdigen met LVB worden geholpen om een passende beroepsrichting te kiezen, daarnaast wordt een werkervaringplek gezocht waar zij op het werk training ontvangen. De training vindt plaats op de werkvloer of in een arbeidstrainingscentrum, en duurt 1 tot 2 jaar en loopt vaak door in langdurige begeleiding door een jobcoach. Dit aanbod wordt door Orthopedagogische behandelcentra's i.s.m. re-integratiebedrijven / UWV uitgevoerd.
  - Ambulante spoedhulp: binnen 24 uur wordt er hulp geboden aan gezinnen wanneer zij door opvoeding-, gezins- en kindproblematiek in een crisis zijn beland. Doel is om uithuisplaatsing te voorkomen, door het vergroten van de vaardigheden van de gezinsleden om gebruik te maken van hulpbronnen in hun sociale omgeving, en eventueel vervolghulp in te zetten. Ambulante spoedhulp duurt 3 dagen tot 6 weken. Nu J-LVB. Combinatie met spoedhulp van AMW en Jeugdzorg?

Hierboven zijn alle ambulante vormen van zorg voor jeugd beschreven. De dag- en deeltijdbehandeling, verblijf 24-uurs pleegzorg en residentiële of intramurale zorg hebben we buiten beschouwing gelaten. Voor deze vormen van zorg zien we het CJG niet als uitvoerende partij. Evenmin voor het Advies- en meldpunt Kindermishandeling (AMK), jeugdreclassering en jeugdbescherming.

## BIJLAGE 5 Zeven sleutels voor een werkend CJG

De JeugdZaak heeft zeven sleutels voor een werkend CJG beschreven. Een werkend CJG is een CJG dat slaagt in het realiseren van haar doelen en kerntaken. Daarvoor is het noodzakelijk dat de volgende werkzame factoren zijn gerealiseerd:



Een inspirerende missie en visie. Dat wil zeggen dat er een motiverende en verbindende droom is geformuleerd, met een enthousiasmerende beschrijving van de manier waarop we deze droom willen realiseren. Er ligt een collectieve ambitie in besloten. Het geeft richting, biedt een wenkend perspectief, maakt enthousiast en geeft energie. De stip aan de horizon als baken om koers te houden.



Een werkend CJG behaalt zijn doelen, die gebaseerd zijn op de visie, door gebruik te maken van effectieve en efficiënte programma's, instrumenten en methodieken. Met 'effectief' bedoelen we 'doeltreffend': het doel bereiken door de goede dingen te doen. Met 'efficiënt' bedoelen we 'doelmatig': het doel bereiken met zo min mogelijk kosten en inspanningen. Het gaat hier om de tools waarmee de professional effectiever en efficiënter zijn doelen haalt. De belangrijkste tool is misschien wel de dialoog met de cliënt, hulp zonder dialoog is niet effectief.



Een werkend CJG heeft een uitnodigende verschijningsvorm. De verschijningsvorm van het CJG is wat je ziet en ervaart van het CJG. Dat wat zich CJG noemt. Het gaat hierbij om zichtbare zaken zoals het gebouw, de inrichting en de folders, maar ook de houding van de professionals, de bejegening, het taalgebruik, de kleding e.d.



Een werkend CJG heeft gemotiveerde en competente medewerkers die de visie waar kunnen maken en waar willen maken.



Een werkend CJG geniet politiek en bestuurlijk draagvlak. Wat betekent dat er duurzame overeenstemming is tussen gemeente en ketenpartners over missie, visie, doelstellingen en strategie van het CJG en dat dit wordt uitgedragen.



Een werkend CJG is een lerende organisatie. Dit houdt in dat de organisatie continu in een proces is van verbeteren, vernieuwen en ontwikkelen. Het is een organisatie, gericht op samenwerking en afstemming, die daartoe helder en open communiceert. Het CJG als lerende organisatie volgt de maatschappelijke, bestuurlijke en professionele ontwikkelingen in het jeugdbeleid en verhoudt zich daartoe.



Een werkend CJG heeft sturing. Om de gestelde doelen te bereiken is in iedere organisatie sturing en duidelijkheid van verantwoordelijkheden noodzakelijk. Eenheid van beleid, eenheid van bestuur en eenheid van organisatie zijn essentieel. Dat geldt ook voor het CJG, of het nu een netwerkorganisatie is of niet. Als het CJG een netwerkorganisatie is maken we onderscheid tussen sturing van het netwerk en sturing in het netwerk.

## BIJLAGE 6 Hoe de activiteiten te organiseren?

Via vier vragen kan bepaald worden hoe activiteiten het beste georganiseerd/gestuurd kunnen worden (Hofstede, 1981):

1. Is de doelstelling helder (ondubbelzinnig)?
2. Zijn de uitkomsten meetbaar?
3. Zijn de effecten van eventuele managementinterventies in de activiteiten vooraf bekend?
4. Zijn de activiteiten herhaalbaar?

Sommige activiteiten van CJG van de Toekomst hebben een ondubbelzinnige doelstelling, zijn meetbaar en herhaalbaar, en de effecten van managementinterventies zijn op voorhand bekend. Dat maakt routine-/bureaucratische controle mogelijk. Voor een groot deel van de activiteiten van het CJG van de Toekomst geldt dat echter niet. Als de doelstelling van een activiteit op verschillende manieren uitgelegd kan worden (beetje vaag is), als er onvoldoende bewijs is of de activiteit wel het juiste middel is om de doelstelling te realiseren, en als er bovendien sprake is van een snel veranderende omgeving, dan kan sturing/controle alleen gedaan worden door een geaccepteerde centrale autoriteit de doelstellingen te laten vaststellen en te laten toezien op de uitvoering. Voor de jeugdzorg is dat op beleidsniveau, straks na de decentralisatie, de gemeenteraad. Het CJG kan dat voor een deel van de activiteiten op operationeel niveau zijn (als poortwachter; zie figuur 3).

Niet alle activiteiten die straks gerekend worden tot de jeugdzorg, zullen georganiseerd kunnen worden in het CJG van de Toekomst. Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn. Verplichte hulp (AMK, jeugdreclassering en jeugdbescherming) en vrijwillige hulp laten zich niet goed verenigen in één organisatie. En hulp die niet zo vaak nodig is, kan efficiënter op regionale schaal georganiseerd worden (zoals de intramurale hulp, of bepaalde activiteiten uit compartiment 2).

Ook al is er straks een kern-CJG als zelfstandige organisatie, het blijft functioneren binnen een (groter) netwerk; de vraag is waar de organisatorische grenzen getrokken worden (zie figuur 4). Hoe dan ook, samenwerking blijft nodig – iets meer intern, binnen het zelfstandige CJG van de Toekomst, maar ook in het externe netwerk. Ouchi (1979) onderscheidt drie vormen van samenwerken: markt, clan en bureaucratie. Een goed functionerende markt vergt nauwkeurige meting van uitkomsten en vrije prijsvorming (informatievereisten hoog). Het andere uiterste, een goed functionerende clan, vereist volledige overeenstemming over waarden en normen – waardoor nauwkeurig toezicht onnodig is (sociale vereisten hoog). De bureaucratie is een tussenoplossing voor de gevallen waar volledig vertrouwen en volledige controle beide onmogelijk zijn. Het CJG van de Toekomst is een professionele bureaucratie (Mintzberg, 2009) en zit in het continuüm van markt naar clan dichterbij de laatste dan bij de eerste<sup>16</sup>. Omdat prestaties (output / outcome) slechts beperkt meetbaar zijn, heeft sturing van het professionele gedrag van medewerkers via eenduidige waarden en doelen de voorkeur. Veel regels en nauwkeurig toezicht werken averechts en resulteren in verlaagde betrokkenheid van medewerkers. Beter is het de juiste medewerkers te selecteren en op te leiden, zodat iedereen dezelfde

<sup>16</sup> Het is niet helemaal juist om op het niveau van een organisatie – het CJG in zijn geheel – te kijken. Bepaalde activiteiten zijn heel goed meetbaar en zouden in de markt georganiseerd kunnen worden. De vraag is dan of de activiteit meerwaarde heeft als het in samenhang met andere activiteiten, die niet uit te besteden zijn, georganiseerd wordt.

waarden en normen geïnternaliseerd heeft. Dat geeft bovendien de ruimte aan de professionals om te handelen zoals nodig is in specifieke situaties (geen regeltjes strikt uitvoeren, maar gedeelde waarden – direct en ter plekke – professioneel in praktijk brengen<sup>17</sup>). Dit pleit voor het organiseren van deze professionele activiteiten in een zelfstandige organisatie, omdat je dan grip hebt op de selectie en opleiding van personeel<sup>18</sup>.

Samengevat is de gedachtelijk hierboven dat goede sturing op de activiteiten van het CJG nu ontbreekt, dat dit in de toekomst beter kan, maar dan wel binnen een zelfstandige organisatie waarbij je grip hebt op het belangrijkste ‘productiemiddel’: het personeel. Natuurlijk zijn er andere organisatievormen denkbaar, maar die zijn duurder. Dat brengt ons op het belangrijke onderwerp: kosten / prijs.

Uit de managementliteratuur die over transactiekosten gaat (Williamson, 2002), is bekend dat als er onvoldoende gronden zijn om de leveranciers ‘blind te vertrouwen’ – en er dus geen sprake is van een clan zoals hierboven genoemd – dan zijn juridische constructies, overleg, et cetera nodig om er zeker van te zijn dat er ook geleverd wordt wat is afgesproken. De beslissing of een activiteit beter zelf uitgevoerd of uitbesteed kan worden, vraagt om een zakelijke afweging o.a. op basis van kosten. De kosten van een transactie (activiteit) worden vooral bepaald door (a) de mate waarin deze activiteit specifieke kennis vereist en (b) de kans dat de andere partij zich opportunistisch gedraagt (eigen belang nastreeft). Als de activiteit generieke kennis vereist en de kans op opportunistisch gedrag klein is, dan kan deze activiteit het beste op de markt gekocht worden (uitbesteden). Als er specifieke kennis nodig is voor het uitvoeren van de activiteit en je bent afhankelijk van een opportunistische leverancier, dan kun je de activiteit het beste zelf uitvoeren. Kort samengevat komt het er op neer dat activiteiten die van groot strategisch belang zijn<sup>19</sup> beter niet uitbesteed kunnen worden, omdat het teveel moeite en geld kost om te garanderen dat je krijgt wat je hebt afgesproken.

Veel van de activiteiten van het CJG van de Toekomst vergen specifieke kennis en de CJG-praktijk in Nederland tot nu toe laat zien dat partijen het eigen belang niet vanzelf terzijde schuiven. Hierboven gaven we aan dat grip hebben op de selectie en opleiding van het personeel een goede manier kan zijn om het CJG van de Toekomst te sturen. Binnen een zelfstandig CJG is dat eenvoudig te regelen, maar het kan ook door met externe leveranciers kwaliteitsgaranties vast te leggen en bijvoorbeeld eisen te stellen aan de deskundigheid van het

<sup>17</sup> Dat zelfs na selectie en opleiding van professioneel personeel niet vanzelf de beoogde resultaten worden bereikt, laat Atula Gawande zien in zijn boek dat gaat over het voorkomen van medische missers. Een mooi voorbeeld van *input control*. De Amerikaanse chirurg Gawande (2009) wil het aantal fouten/missers in operatiekamers van ziekenhuizen terugdringen. De complexiteit van de medische zorg geeft twee problemen voor professionals. Zoals alle mensen, hebben ook professionals: (1) een beperkt geheugen en aandacht (2) de neiging om stappen over te slaan. Gawande denkt dat het gebruik van een checklist hier kan helpen en dat daardoor eenvoudige fouten (die grote gevolgen kunnen hebben) vermeden kunnen worden. In zijn boek beschrijft hij zijn zoektocht naar de juiste checklist, via voorbeelden in de bouwwereld en de luchtvaartindustrie. De grootste opgave volgt als de checklist klaar is: het invoeren van de checklist in een professionele organisatie. Dat is niet eenvoudig, want professionals zijn gesteld op autonomie en zien een checklist als dom werk (beneden hun stand). Terwijl een checklist juist het domme werk wegneemt, de hersenen niet belast met het oproepen van routines uit het geheugen. De introductie van de checklist in acht ziekenhuizen, verspreid over de wereld, heeft de complicaties teruggebracht van 11,0% naar 7,0% en het dodental van 1,5% naar 0,8% (dat laatste is, op de ± 4000 patiënten in het onderzoek, 28 doden minder). De checklist zorgt ervoor dat dokters en verpleegkundigen de ogen en de communicatielijnen openhouden.

<sup>18</sup> In een professionele organisatie is beïnvloeding van de cultuur onder het personeel waarschijnlijk het belangrijkste sturingsinstrument (Merchant, 1998). Tegenwoordig wordt veel nadruk op prestatie-indicatoren gelegd, maar dat is niet genoeg – en vaak heel lastig zoals hierboven uitgelegd. Als meten al mogelijk is, dan moet die meting altijd nog beoordeeld worden. Daarvoor zijn normen en waarden nodig – en daar wordt vaak juist te weinig aandacht aan besteed, terwijl ze ook direct bruikbaar zijn, zonder kwantificering. Als je de waarden en normen helder hebt en meten lastig is, dan zijn er altijd nog vormen van kwalitatieve informatie die een beoordeling mogelijk maken. Tot slot, een gedeelde cultuur helpt zowel de professional op de werkvloer besluiten te nemen, als de gemeenteraad om het beleid te beoordelen.

<sup>19</sup> Zo zie je bijvoorbeeld steeds meer bedrijven terugkomen op de uitbesteding van de ICT-diensten, omdat aan deze activiteiten een grotere strategische belang wordt gehecht.

personeel en de gebruikte methoden en principes<sup>20</sup>. Om dit laatste echt waterdicht te regelen, inclusief sancties voor het geval dat de afspraken niet nagekomen worden, moeten kosten gemaakt worden (voor juridische documenten, voor toezicht, etc.) en de vraag is dan wat de minste kosten met zich mee brengt.

Bij het in kaart brengen van de kosten moeten *alle* kosten worden meegenomen. Dus niet alleen de verschillen in personeelkosten (vergelijken CAO's), maar ook kijken naar de omvang van het niet-cliëntgebonden werk (de hoeveelheid overleg die in de verschillende alternatieven nodig is) en de overhead. In veel gemeenten in Nederland is de laatste jaren gekeken naar de kosten van de verschillende modellen om de integrale JGZ te organiseren. Als alleen gekeken wordt naar CAO-lonen en pensioenaanspraken is het goedkoper om de integrale JGZ te laten uitvoeren door thuiszorgorganisaties dan door de GGD (zie bijvoorbeeld: Frissen et al, 2011), maar als er gekeken wordt naar de totale exploitatie en rekening gehouden wordt met de voordelen die het anders organiseren oplevert, dan blijken die thuiszorgorganisaties soms duurder dan de andere alternatieven (zie bijvoorbeeld: Bos, 2012).

---

<sup>20</sup> Denk bij principes bijvoorbeeld aan: werken volgens 1Gezin1Plan1Hulpverleners, werken volgens het 'stepped care principe' en de nadruk op de eigen kracht van mensen/gezinnen.

## BIJLAGE 7 Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2012). *Centra voor Jeugd en Gezin in gemeenten -- Een samenwerkingsproject met gemeentelijke rekenkamers.*
- Baecke, J.A.H., Bremmer, P. en Glas, M.H. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg.* Leusden: BMC.
- Bos, J. (2012). *Integrale Jeugdgezondheidszorg Gelre-IJssel – Uitwerking van de vraagstukken.* Spectrum CMO Gelderland, Juni 2012.
- De JeugdZaak (2010). *Zeven sleutels voor een werkend CJG.* Baambrugge: deJeugdZaak
- Delden, P. van (2003). Vereenvoudiging als strategie. In: *Holland Management Review*, 89: 46-53.
- Frissen, P., Karré P.M. en Steen, M. van der (2011). *Zorg door de staat -- Gevolgen van gemeentelijke keuzes in de jgz.* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Gemeente Haarlemmermeer (2012). *Evaluatie en doorontwikkeling Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).* Nota van B&W, 8 mei 2012.
- Gemeente Land van Cuijk (2012). *Evaluatie en doorontwikkeling CJG Land van Cuijk.* Raadsinformatiebrief, 17 april 2012.
- Gemeente Maassluis (2011). *Evaluatie CJG Maassluis – Eerste halfjaar 2011.* 28 september 2011
- Gemeente Waalwijk (2011). *Evaluatie Centrum Jeugd en Gezin Waalwijk 2008 – 2011 en doorontwikkeling vanaf 2012.*
- Hermanns, J., Öry, F. En Schrijvers, G. (2005). *Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter.* Utrecht: Julius Centrum.
- Hofstede, G. (1981). Management Control of Public and Not-For-Profit Activities. In: *Accounting, Organizations and Society*, 6/3: 193-211.
- J&G – Programmaministerie Jeugd en Gezin (2009). *Professionals in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Samenwerken in het belang van jeugdigen en opvoeder.* Den Haag: VWS
- Kenis, P. (2010). *Veranderen en managen in een dynamische netwerkorganisatie.* Workshop tijdens de CJG Masterclasses. <http://www.slideshare.net/InvoeringCJG/lezing-2-patrick-kenis>
- Kenis, P., Provan, K. (2007). *Modes of network governance: structure, management and effectiveness.* Journal of Public Administration Research and Theory.



- Kolk-Brouwer, Z. van der, Minderhoud, M., Niel, J. van, Woudenberg, A. van (2012). *Goed geregeld, minder geregeld! Een onderzoek naar het verminderen van regeldruk in het CJG*. In opdracht van VWS en VNG. (nog niet gepubliceerd).
- Leeuwen, M. van, Brouwer, Z., Woudenberg, A. van, Jong, W. de, Winnubst, P., Kenis, P. (2011). *Tussen institutioneel aanbod en organische vraag. Een onderzoek naar de vraag wanneer en hoe gemeenten zouden moeten samenwerken in het organiseren en regisseren van de zorg rondom jeugd en gezin*. Baambrugge: deJeugdZaak in opdracht van VNG.
- Leeuwen, M. van, Brouwer, Z., Woudenberg, A. van, Winnubst, P. (2012). *Zorg en voorzieningen voor kinderen en gezinnen. Jeugdzorg, jeugd-GGZ en jeugd-LVB. Een overzicht van de vormen van jeugdzorg die onder gemeentelijk regie gaan vallen*. Baambrugge/deJeugdZaak in opdracht van VNG.
- Leeuwen, M. van, Winnubst, P., Jong, W. De (2012). *Evaluatie Centrum voor Jeugd en Gezin Capelle aan den IJssel*. Baambrugge: deJeugdZaak.
- Merchant, K.A., (1998). *Modern Management Control Systems*. Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.
- Ministerie VWS en V&J (2012). Concept Jeugdwet op [www.internetconsultatie.nl/jeugdwet](http://www.internetconsultatie.nl/jeugdwet). Den Haag, rijksoverheid.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Ouchi, W.G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. In: *Management Science*, 25: 833-848.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*. Den Haag.
- TKII (2010). Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg: *Jeugdzorg dichterbij*. Kamerstukken II 2009/10, 32 296, nr. 7.
- TKII (2012). Brief aan de Tweede Kamer over de visie op het kwaliteitsbeleid voor de brede zorg voor jeugd. Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 195.
- VNG (2011), Factsheet kengetallen jeugdzorg. Den Haag, VNG
- WRR (2012). *Publieke Zaken in de Marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Williamson, O. E. (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. In: *Journal of Economic Perspectives*, 16/3, 171–195.
- Yperen, T. van, en Westering, Y. van (2010). *Pijlers voor nieuw jeugdbeleid. Naar een versterking van de pedagogische leefomgeving van jeugdigen en meer samenhang in de aanpak van jeugdproblematiek*. Utrecht: NJi.

Yperen, T. van, Woudenberg, A. van (2011). *Werk in Uitvoering. Bouwen aan het nieuwe jeugdstelsel*. Utrecht: NJi.

Yperen, T. van, Prinsen, B., Nota, P. (2012), *Scenario's voor de ontwikkeling JGZ-CJG*. Utrecht / NCJ.

Zeijl, E., Crone, M., Wiefferink, K., Keuzenkamp, S., Reijneveld, M. (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).